

### **3.6. Отрасли социально-культурной сферы**

#### **3.6.1. Здравоохранение**

В 2005 г. в здравоохранении, по сути, впервые за прошедшие 10 лет институционального застоя была проведена реформа в общероссийском масштабе одной из его подсистем: лекарственного обеспечения целевых категорий населения, имеющих соответствующие льготы.

#### **Новый механизм лекарственного обеспечения льготников**

Согласно Федеральному закону от 22 августа 2004 г. № 122 с 1 января 2005 г. лица, имевшие различные социальные льготы, были разделены на федеральных и региональных льготников. К федеральным льготникам были отнесены инвалиды и участники войны, ветераны боевых действий, члены семей погибших (умерших) ветеранов войны, жители блокадного Ленинграда, лица, подвергшиеся воздействию радиации, дети-инвалиды и др. За ними закреплено право на получение государственной социальной помощи и осуществление ежемесячной денежной выплаты из федерального бюджета. Общая численность федеральных льготников, которым с 2005 г. должна выплачиваться ежемесячная денежная выплата, первоначально оценивалась равной 14,4 млн человек. В течение года число таких лиц выросла на 14% – до 16,4 млн человек.

Только число инвалидов в 2005 г. увеличилось на 700 тыс. человек. Рост числа лиц, признанных инвалидами, происходил с начала 90-х годов и продолжился в 2005 г., несмотря на проведенную с 1 января 2005 г. реорганизацию государственной системы медико-социальной экспертизы, организации которой принимают решение о присвоении инвалидности. Система стала полностью федеральной, было создано 88 федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы и 1677 филиалов-бюро медико-социальной экспертизы в городах и районах. Но эти преобразования не повлияли на содержание и результативность деятельности бюро, которые обычно «идут навстречу людям» и в массовом порядке удовлетворяют их просьбы о присвоении инвалидности.

К концу 2005 г. общее количество человек, имевших различные социальные льготы, превысило 51 млн. Из них 35 млн человек отнесены к региональным льготникам (15 млн ветеранов труда, 8 млн пенсионеров и 12 млн малоимущих семей с детьми), Финансовое обеспечение предоставляемых им льгот отнесено к компетенции бюджетов субъектов РФ.

Для федеральных льготников предусмотрена денежная компенсация ряда натуральных льгот (по бесплатному проезду на городском и пригородном транспорте, оплате жилищно-коммунальных услуг; абонентской плате за телефон, зубопротезированию и др.) и введен новый механизм предоставления лекарственного обеспечения, санаторно-курортного лечения и проезда до места такого лечения. Указанные виды услуг составили так называемый на-

бор социальных услуг. Его расчетная стоимость была определена в размере 450 руб. в месяц, в том числе 350 руб. – стоимость лекарственного обеспечения. Число лиц, имеющих право на получение бесплатных лекарств, достигло к концу 2005 г. 14,7 млн человек.

Право на бесплатное санаторно-курортное лечение предоставлено части федеральных льготников. Первоначально их число оценивалось в размере 960 тыс., но фактически число удовлетворенных заявок на получение путевок достигло к концу года 1069 тыс. человек. Средняя стоимость 1 дня санаторно-курортного лечения почти для всех категорий, кроме инвалидов-спинальников, была установлена равной 575 руб.

Расходы федерального бюджета на ежемесячные денежные выплаты взамен отмененных льгот по проезду на транспорте и др. составили 116,3 млрд руб.; на финансирование лекарственного обеспечения льготников – 50,8 млрд руб.; на санаторно-курортное лечение и проезд к месту лечения и обратно – 12,1 млрд руб. Общие расходы федерального бюджета на исполнение Федерального закона № 122-ФЗ в части предоставления мер государственной социальной поддержки отдельным категориям граждан составили в 2005 г. 208,6 млрд руб. (в 2004-м расходы бюджета на социальную поддержку граждан составили 45,4 млрд руб.). Бюджеты субъектов на своих льготников выделили 92 млрд руб. (69 млрд руб. – в 2004 г.).

Ранее обеспечение льготников лекарствами производилось субъектами РФ за счет субсидий из федерального бюджета и собственных бюджетов и организовывалось каждым регионом самостоятельно. Общий объем расходов на лекарственное обеспечение льготников составил в 2004 г. 7,9 млрд руб. Этих средств было недостаточно для удовлетворения насущных потребностей этих категорий в медикаментозном лечении. При этом даже выписанные рецепты не обеспечивались лекарствами в полном объеме: уровень обслуживания рецептов составлял 63%. В федеральном бюджете 2005 г. сумма расходов на оплату лекарственных средств льготникам была установлена в 6,4 раза больше.

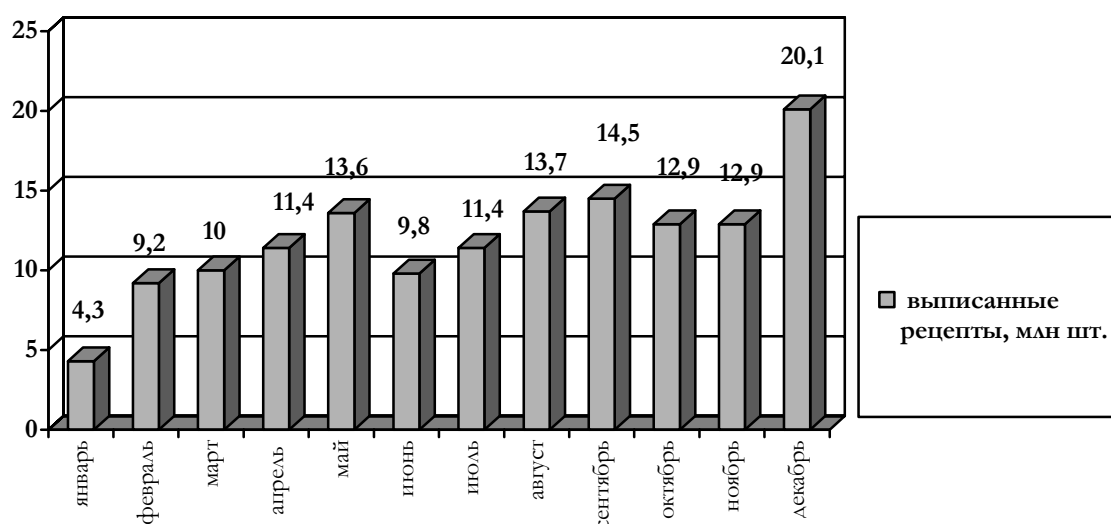
Ранее часть льготников получала лекарства бесплатно, а часть имела 50%-ную скидку на стоимость приобретаемых препаратов. С 2005 г. лекарства стали предоставляться всем указанным категориям федеральных льготников бесплатно. Перечень лекарственных средств, предоставляемых льготникам, был существенно расширен. К началу года в него были включены 362 международных непатентованных наименования лекарственных средств и 1986 торговых наименований, а к концу года их число достигло соответственно 500 и 2346.

Принципиальные изменения произошли в механизмах финансирования лекарственного обеспечения. Субъектам РФ было оставлено право определить сеть аптечных учреждений, через которые медикаменты предоставляются льготникам, формировать запрос на необходимые лекарственные препараты. Выписку рецептов осуществляли врачи государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждений. Поставки же лекарственных средств в регионе производили дистрибьюторские компании,

отобранные Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор). Для каждого субъекта РФ была определена компания, осуществляющая лекарственное обеспечение льготников. Был определен также список производителей (импортеров) препаратов, включенных в вышеуказанный перечень. На основе переговоров с компаниями, заинтересованными во включении в список, были установлены предельные размеры цен, по которым они обязывались предоставлять лекарства уполномоченным дистрибьюторским компаниям. Отобранные дистрибьюторские компании обязались поставлять без предоплаты лекарственные средства в регионы по их запросам. Оплата поставок производилась постфактум территориальными фондами ОМС за счет целевых средств, переданных им из Федерального фонда ОМС. Субъекты РФ были отстранены от выбора поставщиков и установления цен.

Внедряемая схема лекарственного обеспечения льготников сделала федеральные органы ответственными за оплату всего неконтролируемого ими объема выписываемых лекарственных средств. Очевидным риском внедрения данной схемы было возникновение необходимости дальнейшего увеличения расходов на эти цели из федерального бюджета либо социальных напряжений в связи с невозможностью предоставить назначенные лекарства в полном объеме.

Введение нового механизма сразу же вызвало резкий рост числа выписываемых рецептов, который достиг максимума в мае. Затем последовал сезонный спад, всплеск в августе-сентябре, стабилизация в октябре-ноябре. Наконец, в последний месяц года был зафиксирован рекордный объем выписки рецептов (рис. 64).



Источник: Минздравсоцразвития РФ.

**Рис. 64.** Динамика выписки рецептов по дополнительному лекарственному обеспечению отдельных категорий граждан

В начале года из-за недостаточной проработки деталей внедряемого механизма в ряде регионов возникло напряжение с поставками запрашиваемых лекарственных препаратов. Часть льготников временно оказалась без лекарств, которые они получали по старой схеме лекарственного обеспечения. К середине февраля льготникам было выписано 6,6 млн рецептов, из которых было обслужено 88%. Но реакция населения на эти проблемы была несопоставима с реакцией на другие составляющие реформы льгот, прежде всего на отмену бесплатного проезда в общественном транспорте. Методами административного регулирования со стороны Минздравсоцразвития и Росздравнадзора механизм льготного лекарственного обеспечения был постепенно отлажен.

К концу года общее количество выписанных льготных рецептов составило 145,2 млн, из них обслужено 138,1 млн, или 95%. По истечении года можно констатировать, что новая система лекарственного обеспечения льготных категорий населения вышла в режим относительно устойчивого функционирования. По крайней мере, задержки в предоставлении нужных препаратов и недовольство новой системой стали малозаметны.

Всего в регионы за 12 месяцев было поставлено лекарств на 44,8 млрд руб., отпущено – на 35,5 млрд руб. При этом по состоянию на конец ноября почти 40% объемов поставок лекарственных средств еще не было оплачено, т.е. было произведено в форме товарного кредита. Этот весьма высокий показатель свидетельствует о высокой заинтересованности участия поставщиков и дистрибьюторов в новой схеме и также о том, что цены, по которым осуществляются поставки, включают весьма значительную составляющую на возмещение издержек, связанных с предоставлением товарного кредита.

Следует констатировать, что достигнутые договоренности об уровне цен на поставляемые льготникам лекарственные средства в целом соблюдались. По 312 наименованиям размеры цен были даже снижены в течение года. Правда, регулирование со стороны Минздравсоцразвития касалось установления верхних пределов цен на лекарства, отпускаемые поставщиками и уполномоченными дистрибьюторами. Предельные размеры торговых наценок при этом, как и ранее, устанавливали сами субъекты РФ.

В октябре принято постановление Правительства РФ от 17 октября 2005 г. «О совершенствовании государственного регулирования цен на лекарственные средства». Было закреплено, что перечень лекарств, выдаваемых льготникам, утверждает Минздравсоцразвития. Цены на все медикаменты, входящие в перечень, регулируются с помощью государственной регистрации предельных отпускных цен как для российских, так и для иностранных производителей. Кроме того, предельные торговые надбавки к этим ценам будут теперь устанавливаться на федеральном уровне. Зарегистрированные предельные отпускные цены производителей войдут в государственный реестр, который будет вести Росздравнадзор.

Показатель общего роста цен на все лекарственные препараты, в том числе реализуемые в розничной торговле и закупаемые для льготников и ста-

ционаров, составил за год 15%. При этом рост розничных цен на лекарственные средства достиг 40%. Сравнение этих данных приводит к предположению, что поставщики и дистрибьюторы закладывают в розничные цены очень высокие оценки своих рисков, которые существенно снижаются при вхождении в новую систему.

Основными лежащими на поверхности проблемами внедрения нового механизма стали долгие очереди льготников за получением рецептов, увеличение нагрузки на врачей, львиную долю времени которых теперь занимает заполнение бланков льготных рецептов. Несмотря на значительное расширение списка предоставляемых лекарств, на местах возникают проблемы с недостаточностью их перечня для эффективного медикаментозного лечения отдельных категорий больных.

Главным скрытым пока изъяном внедренного механизма является отсутствие определенных в явном виде форм регулирования объемов потребления лекарственных средств. Ранее размеры выписки лекарственных средств предопределялись заранее объемами их закупок за счет выделенных целевых средств. Органы управления здравоохранением доводили до сведения каждого ЛПУ и соответственно до каждого участкового врача объемы препаратов различных наименований, которые те могли выписать своим больным в течение каждого месяца. В новом механизме врачи получили право самостоятельно определять объемы выписываемых препаратов. Лимиты сверху не устанавливаются. Отказ от применения других инструментов из арсенала методов фармацевтического менеджмента был вполне осознанным. Руководство министерства объясняло это желанием исчерпать отложенный спрос льготников на нужные им препараты и экспериментальным путем определить реальный объем потребностей льготников в лекарственном обеспечении. В реальности, по-видимому, не менее значимыми были отсутствие необходимых знаний о таких методах, широко применяемых за рубежом, и недостаточность времени для их освоения и широкого внедрения.

Роль не прямых ограничений играли установленный лимит количества наименований лекарственных средств в одном рецепте, сравнительно большое время, требуемое для заполнения бланка рецепта, и пропускная способность врачей, выписывающих рецепты. В первый год внедрения новой системы запланированных в бюджете средств хватило для обеспечения предъявленного спроса льготников. Указанные косвенные ограничения, по всей видимости, сыграли свою роль. В пользу такого заключения говорят многочисленные длинные очереди в поликлиниках к врачам за получением льготных рецептов, долгое время ожидания, что, безусловно, оказывало ограничивающее воздействие на размеры спроса. Но такие способы ограничения спроса потенциально обладают невысокой результативностью и сопряжены с высокими социальными издержками для граждан. Продолжение политики отказа от планирования объемов выписки лекарственных средств сопряжено с серьезным риском роста разрыва между размерами предъявляемого спроса и его удовлетворения. Необходимость вводить меры регули-

рования объема и стоимости выписываемых препаратов возникнет с неизбежностью, но реакция на проблему по принципу тушения пожара, когда он возникнет, обречет на выбор привычных грубых методов ограничения объемов выписываемых лекарств вместо развития методов мягкого регулирования спроса и предложения.

Согласно Федеральному закону № 122-ФЗ льготники получили право самостоятельно выбирать с 2006 г. между получением услуг, включенных в набор социальных услуг, и получением денежной компенсации, равной стоимости набора. Выбор нужно было осуществить до 1 октября 2005 г. Напомним, что в годовом исчислении стоимость лекарственного обеспечения в составе набора социальных услуг равняется 4200 руб. Фактическая стоимость отпущенных лекарственных средств на 1 человека в среднем составила 2968 руб. Так что для многих льготников выбор в пользу денег представлялся вполне оправданным. Число выбравших деньги оказалось чрезвычайно велико – 54%, в том числе среди инвалидов войны – 34%, ветеранов войны – 43%, ветеранов боевых действий – 87%, инвалидов – 30%, детей-инвалидов – 61%, лиц, подвергшихся воздействию радиации, – 45%. Отметим, что от получения лекарств отказалась значительная часть категорий лиц, которые объективно нуждаются в сравнительно большом по объему обеспечении лекарственными препаратами. То есть они либо слишком низко расценивают свои потребности в медикаментах и переоценивают возможности самостоятельно купить лекарства в розничной торговле, когда им это потребуется, либо слишком высоко оценивают затраты времени и сил на получение льготных рецептов. Такое поведение льготников свидетельствует о том, что внедренная схема их лекарственного обеспечения, будучи с управленческой точки зрения достаточно технологичной, привела к результату, весьма сомнительному с точки зрения его последствий для состояния здоровья целевых категорий граждан, для которых эта схема вводилась.

Реализованная схема выбора льготниками денег или лекарственного обеспечения в натуральном выражении и результаты такого выбора порождают также серьезную экономическую проблему – проблему неблагоприятного отбора, являющуюся классической проблемой страхования. Те, кто не отказался от лекарственного обеспечения в пользу денег, обладают существенно большей потребностью в лекарствах, чем те, кто выбрал деньги. Среди тех категорий льготников, которые получают дорогостоящие препараты (например, больные гемофилией, где курс лечения стоит около 10 тыс. долл.), желающих иметь деньги взамен бесплатных лекарств, естественно, не оказалось. В программе остались те, кто серьезно болен, и те, кто опасается ухудшений и обострений и, как следствие, увеличения потребности в лекарствах. Между тем размер средней стоимости социального пакета, которая выплачивается всем от него отказавшимся, рассчитывался исходя из затрат на лекарственное обеспечение большей части льготников. Если в программе останется менее половины льготников с более высокими потребностями в лекарствах, то требуемые затраты на их обеспечение будут выше, чем стои-

мость пакета, умноженная на количество оставшихся в программе. Поэтому в течение года либо потребуются дополнительно финансировать расходы на лекарственное обеспечение оставшихся в системе, либо возникнет уже отмеченная выше необходимость введения ограничений на объемы выписки препаратов.

В середине года руководство Минздравсоцразвития выступило уже с новой идеей создания системы добровольного лекарственного страхования. Ее участникам обещались скидки в размере 50–70% при покупке лекарств при размере взноса 70 руб. в месяц. Это предложение вполне закономерно вызвало весьма прохладное отношение страховщиков, занимающихся добровольным медицинским страхованием и хорошо знакомых на практике с уже упомянутой проблемой неблагоприятного отбора – ухудшающегося по параметрам риска заболеваемости отбора желающих застраховаться по программам с низкими ставками страховых взносов и соответственно недостаточности формируемого страхового пула для оплаты страхового обеспечения застрахованных. Для того чтобы такие программы были жизнеспособны, необходимо либо использовать сложные и долго настраиваемые методы расчета страховых тарифов, стимулирования участия застрахованных с низкими рисками и т.п., либо превратить их в дополнительные программы обязательного страхования. В конце года об этом предложении упоминать перестали.

#### Новые приоритеты государственной политики

Осень 2005 г. была отмечена заметными событиями в политической жизни, в центре которых оказались вопросы, относящиеся к организации здравоохранения в целом. Затянувшаяся более чем на год пауза в проведении активных действий по решению накопившихся в этой сфере проблем закончилась. Напомним, что в Президентском послании от 26 мая 2004 г. были сформулированы вполне определенные задачи реформирования здравоохранения. Но их реализация правительством была отложена, а усилия были сконцентрированы на проведении кампании по монетизации льгот. Обсуждение концепции реформ и необходимых законопроектов было свернуто. Возникло впечатление, что федеральные органы власти, напуганные усилением социальной напряженности из-за ошибок в самой конструкции и методах реализации Федерального закона № 122 в части монетизации транспортных льгот, решили воздержаться от любых действий, связанных даже с минимальным риском негативной реакции со стороны населения или профессиональных групп.

Тем не менее острота проблем российского здравоохранения и необходимость действий по их, по крайней мере, ослаблению, очевидно, вполне ясно понимаются политическим руководством. Президент РФ на встрече с членами правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета, состоявшейся 5 сентября, провозгласил задачи выполнения 4 приоритетных национальных проектов: «Современное здравоохранение», «Развитие образования», «Доступное и комфортное

жилье», «Развитие сельского хозяйства». В этом перечне здравоохранению отдан наивысший приоритет.

Национальный проект в сфере здравоохранения, рассчитанный на 2005–2007 гг., имеет четко выраженный затратный характер. Его очевидная сверхзадача – за счет увеличения государственного финансирования здравоохранения ослабить остроту ряда наиболее значимых проблем отрасли и продемонстрировать населению заботу о состоянии этой сферы.

В качестве приоритетов выделены развитие первичной медицинской помощи и обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью. В рамках первого направления предусматривается переход на новые формы оплаты труда врачей общей практики, участковых терапевтов и педиатров (рост ежемесячной оплаты труда в среднем на 10 тыс. руб.), медицинских сестер (рост оплаты труда в среднем на 5 тыс. руб.), на расширение подготовки таких врачей, оснащение муниципальных медицинских организаций диагностическим оборудованием, оснащение станций скорой медицинской помощи оборудованием связи, автомобилями, закупка вакцины против гепатита В, краснухи, полиомиелита, гриппа и иммунизация населения (37 млн человек ежегодно), профилактика и лечение инфицированных вирусом иммунодефицита и гепатита В и С, диспансеризация различных групп населения. В рамках второго направления предусматривается строительство 15 новых федеральных медицинских центров и увеличение объемов бесплатного оказания так называемой высокотехнологичной медицинской помощи федеральными медицинскими организациями с 60 тыс. пролеченных больных в 2004 г. до 250 тыс. в 2008 г.

Расходы на проект из федерального бюджета, Федерального фонда ОМС и Фонда социального страхования РФ запланированы в размере 88,4 млрд. руб. в 2006 г. и 120,5 млрд. в 2007 г. В расходах федерального бюджета в 2006 г. на четыре приоритетных национальных проекта выделено средств в размере 134,5 млрд руб., из них затраты на проект в сфере здравоохранения составят 47%.

Выбор в качестве приоритетов национального проекта в сфере здравоохранения первичной и высокоспециализированной медицинской помощи вполне оправдан. Первичное звено оказания медицинской помощи функционально играет центральную роль в противодействии системе здравоохранения неблагоприятным тенденциям в состоянии здоровья населения, распространения неинфекционных и инфекционных заболеваний, а также в обеспечении роста эффективности работы всей системы оказания медицинской помощи. Между тем уровень оплаты труда работников и материального оснащения первичного звена чрезвычайно низкий по сравнению с другими звеньями системы. Поэтому акцент на развитии первичной медицинской помощи правомерен.

Положение дел с доступностью высокотехнологичной медицинской помощи также чрезвычайно тяжелое. По имеющимся оценкам, объем такой помощи, предоставляемой за счет средств федерального бюджета, т.е. фор-

мально бесплатно для пациентов, составляет 10% реальной потребности. Увеличение этих объемов за 3 года более чем в 4 раза, безусловно, повысит реальную доступность такой помощи для пациентов.

Важно отметить, что до принятия данного проекта Минздравсоцразвития РФ при обсуждении необходимого увеличения расходов на здравоохранение акцентировало внимание прежде всего на предложении строительства новых федеральных медицинских центров, которые смогли бы привлечь в отрасль дополнительные доходы за счет предоставления конкурентоспособных на мировом рынке платных медицинских услуг и привлечения пациентов из-за рубежа. В принятом национальном проекте эта задача в явном виде не прозвучала, а приоритеты расставлены иначе, и это отражает, безусловно, позитивные сдвиги в политике, которую должно будет проводить министерство. Тем не менее на строительство 15 медицинских центров предполагается выделить 32 млрд руб.

В целом более 51% расходов по проекту (107 млрд руб.) будут так или иначе связаны с проведением централизованных закупок медикаментов, оборудования, услуг и работ. Высокие коррупционные риски осуществления таких расходов вполне очевидны.

Для обеспечения контроля за реализацией национальных проектов президент своим указом от 21 октября создал Совет по реализации приоритетных национальных проектов. В настоящее время сложно судить о том, в какой мере деятельность этого Совета поможет снизить указанные риски, но сам факт его создания свидетельствует о том, что высшее политическое руководство озабочено не только пропагандистским эффектом принятых решений, но и их реальной результативностью.

Национальный проект в первоначальном его замысле предусматривал, помимо увеличения финансирования здравоохранения, и ограниченные меры по повышению эффективности работы отрасли. Переход на новые формы оплаты труда врачей и медсестер первичного звена предполагалось осуществить не путем автоматического повышения их заработной платы, а путем внедрения системы материального стимулирования, увязывающей размеры оплаты с результатами их работы. Но все это осталось благими пожеланиями. Да и разработать в министерстве за короткий срок единую для всей страны с ее многообразием условий работы врачей первичного звена и состояния здоровья населения методику стимулирования врачей в зависимости от результатов их работы является трудно решаемой задачей. В итоге правительство приняло решение о том, что средства на повышение оплаты труда указанных категорий медицинских работников направляются в регионы в форме не межбюджетных трансфертов, а субвенций из Федерального фонда ОМС в территориальные фонды ОМС и затем выделяются учреждениям здравоохранения при условии заключения ими договоров с территориальным фондом ОМС о выполнении государственного задания по оказанию дополнительной медицинской помощи. Учреждения, в свою очередь, заключают соответствующие дополнительные соглашения к трудовым договорам с терапевтами,

участковыми врачами, врачами общей практики и работающими с ними медицинскими сестрами. В соглашения рекомендовано включить проведение диспансеризации, осуществление назначения и выписки лекарственных препаратов льготникам, проведение иммунизации прикрепленного населения и т.п. Таким образом, повышение заработной платы работников первичного звена увязывается с увеличением объемов выполняемой ими работы, но, вероятнее всего, определение этих объемов и контроль за их выполнением будут осуществляться формально.

Предусматривается изменение порядка финансирования федеральных медицинских организаций, оказывающих высокоспециализированную медицинскую помощь: переход от сметного финансирования содержания учреждений к их финансированию на основе государственных заданий. Это будет осуществляться с апреля 2006 г. Предполагается также разработать и внедрить систему листов ожидания пациентами возможности получения такой помощи, что повысит прозрачность и справедливость процедур направления больных из регионов в федеральные клиники для получения такой помощи.

К сожалению, это все институциональные нововведения, которые предусматривает проект. Между тем проблемы российского здравоохранения заключаются не только в недостатке ресурсов для повышения доступности и качества медицинской помощи. Ключевые его проблемы – это замещение государственного финансирования частным при формальном сохранении прежних гарантий, значительное неравенство в доступности медицинской помощи, низкая эффективность и отсутствие стимулов к ее росту. Решение этих проблем требует реформирования системы государственных гарантий оказания медицинской помощи, системы обязательного медицинского страхования, проведения реструктуризации системы медицинского обслуживания.

### Дискуссии вокруг реформ

Введение новой системы лекарственного обеспечения и принятый национальный проект не исчерпывают повестку необходимой реформы российского здравоохранения. Она была четко сформулирована в Президентском послании от 26 мая 2004 г.: детализация гарантий бесплатной помощи в виде стандартов медицинских услуг, реструктуризация сети бюджетных учреждений, включая изменение их статуса и переход от сметного принципа содержания медицинских учреждений к оплате за оказанный объем и качество медицинской помощи в соответствии с принципами обязательного страхования, создание стимулов для развития добровольного медицинского страхования. Для решения этих задач Минздравсоцразвития разработало проекты федеральных законов о государственных гарантиях медицинской помощи и об обязательном медицинском страховании и проект программы реструктуризации здравоохранения. Но они так и остались несогласованными с другими министерствами: с осени 2004 г. Минздравсоцразвития скон-

центрировалось на монетизации льгот и реформировании лекарственного обеспечения льготников.

Между тем обнародованные направления предполагаемой реформы здравоохранения вызвали жесткую критику со стороны части медицинского сообщества и средств массовой информации. Обсуждение реформы здравоохранения на заседании правительства было отложено до конца года. В Президентском послании от 24 апреля 2005 г. вновь была высказана озабоченность состоянием здравоохранения, однако было заявлено, что задачи по модернизации здравоохранения и образования должны решаться предельно аккуратно, а реорганизация ради реорганизации не должна становиться самоцелью.

11 октября в Пензе состоялось заседание президиума Государственного совета Российской Федерации, на котором обсуждались меры по повышению доступности и качества медицинской помощи. В подготовленном докладе рабочей группы Госсовета необходимость решения этих проблем была четко сформулирована, в частности, отмечена необходимость ускорения подготовки и рассмотрения Федеральных законов «О здравоохранении в Российской Федерации», «О государственных гарантиях медицинской помощи», «Об обязательном медицинском страховании», «О страховании профессиональной ответственности медицинских работников», «Об автономных учреждениях». Президент в выступлении на этом заседании также предельно четко заявил, что время для отсрочек с принятием базовых законов в здравоохранении исчерпано полностью, правительство и Федеральное Собрание должны в кратчайший срок принять необходимые законы.

Наконец, 17 ноября на заседании правительства состоялось обсуждение концепции развития здравоохранения. Правительство одобрило основные направления развития здравоохранения на 2006–2010 гг., в числе которых названы:

- модернизация системы обязательного медицинского страхования;
- законодательное закрепление государственных гарантий оказания медицинской помощи населению;
- преобразование части медицинских учреждений в новые организационно-правовые формы (автономные учреждения);
- совершенствование системы оказания медицинской помощи;
- обеспечение доступа граждан к эффективным, безопасным и качественным лекарственным средствам, формирование комплексной программы лекарственного обеспечения отдельных, категорий граждан;
- улучшение состояния здоровья детей и женщин путем повышения доступности и качества медицинской помощи;
- привлечение дополнительных финансовых источников финансирования здравоохранения
- и др.

Впрочем, и президент, и правительство неоднократно заявляли о необходимости реформы в этой сфере, о принятии новых законов. Но реальных

изменений пока не происходит. Да и мало принять законы. Нужны систематические, последовательные, согласованные действия на всех уровнях власти и общества, направленные на преобразование системы здравоохранения. Маловероятно, что необходимые изменения начнутся в 2006 г.

Обсуждение концепции проведения реформ в здравоохранении интенсивно ведется в нашей стране вот уже девятый год – начиная с 1997 г., но единственным практическим изменением стало лишь введение новой системы лекарственного обеспечения льготников. Что же постоянно мешает реализации намерений, регулярно декларируемых в программных документах федеральных органов власти?

Прежде всего, необходимо констатировать, что в системе финансирования здравоохранения, как, впрочем, и других социальных отраслей (образования, ЖКХ), сформировались следующие институциональные ловушки:

- любой пересмотр существующих гарантий связан с высокими затратами бюджетных и политических ресурсов; монетизация льгот со всей очевидностью продемонстрировала, что без значительных затрат со стороны государства (плата за отмену прежних гарантий) изменить социальные гарантии невозможно;
- укоренившиеся неформальные практики получения и оплаты социальных услуг являются серьезным препятствием для разграничения ответственности государства и населения по обеспечению социальными услугами и повышения эффективности использования соответствующего государственного финансирования; эти практики эффективны для их субъектов: для тех, кто их предоставляет, и для многих из тех, кто их получает, ибо в случае легализации оплаты соответствующие услуги обошлись бы потребителям дороже; поэтому затраты, необходимые для ограничения этих практик, высоки;
- изменение сложившихся механизмов государственного финансирования требует больших затрат административных ресурсов, что также продемонстрировала кампания по монетизации льгот.

Итак, издержки проведения реформ в здравоохранении и других социальных отраслях очень высоки. И практически для всех субъектов внутри отрасли соотношение выгод и издержек при сохранении существующей ситуации лучше или, по крайней мере, не хуже, чем в случае ее изменения. Это является важнейшим фактором торможения реформ.

Препятствием служит и отсутствие в российском обществе достаточно широкого консенсуса в отношении целей и содержания необходимых преобразований. При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что объектом ведущейся критики выступает не реальное, а мнимое содержание реформ (см. *табл. 52*). Это, по нашему мнению, отражает, во-первых, высокую степень недоверия к действиям государства, а, во-вторых, наличие глубокого конфликта в российском обществе – расхождения требований эффективности и справедливости, предъявляемых к реформам со стороны правительства, региональных властей, отраслевых сообществ, населения.

Таблица 52

**Реформы в здравоохранении: реальное и критикуемое содержание**

| Что предлагается:                                                                                                                                                                                                    | Что критикуется:                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Конкретизация государственных гарантий бесплатной медицинской помощи (стандарты)</li><li>• Реструктуризация сети</li><li>• Новые формы государственных организаций</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ликвидация бесплатной медицинской помощи</li><li>• Закрытие нужных людям учреждений</li><li>• Умысел приватизации</li></ul> |

В декларируемых с 1997 г. направлениях необходимой реформы в здравоохранении приоритет постоянно отдавался требованиям эффективности. А в оценке этих намерений населением, отраслевыми сообществами, региональными бюрократиями – приоритет требованиям справедливости. В глазах населения прокламируемая реформа не восстанавливает справедливость в доступности бесплатных медицинских услуг, а реформаторы обходят молчанием главные причины недостаточности средств для выполнения государственных гарантий: проведенные в 1990-е годы экономические реформы и коррупцию. Отраслевые сообщества считают, что реформа не решает вопроса несправедливо низкой оплаты их труда, и видят в реформе угрозу для сохранения неформальных практик получения справедливого вознаграждения за их труд. Региональные бюрократии не поддерживают реформу потому, что, с их точки зрения, эти реформы закрепляют несправедливое распределение денег и ответственности между регионами и центром. У каждого из перечисленных субъектов свои представления о справедливости, которые не совпадают и противоречат друг другу. Но важно, что эти представления расходятся с декларированными направлениями реформы, в которых приоритет отдается требованиям эффективности функционирования отрасли и использования выделяемых здравоохранению государственных средств.

Следует также констатировать, что и в органах федеральной власти нет единой позиции по отношению к реформе здравоохранения. Ведомственные представления об эффективности расходятся. За последние 8 лет не удавалось ни разу достичь стабильного консенсуса по содержанию предлагаемых преобразований в системе медицинского страхования между Минфином, Минэкономразвития, Минздравом и администрацией Президента.

Опыт проведенной монетизации льгот свидетельствует в пользу вывода о том, что пространство для возможного компромисса между этими многовекторными требованиями эффективности и справедливости слишком узко и его достижение чрезвычайно трудно. Это и является ключевым препятствием для реформирования здравоохранения.

Процессами, которые смогут содействовать консолидации интересов в отношении реформирования, будут продолжающийся рост неравенства в доступности медицинской помощи, выступающий фактором накопления протестного потенциала, и осознание неотвратимости национальной катастрофы.

фы без глубоких преобразований в системе охраны здоровья. Без ее качественного изменения не удастся переломить тенденции сокращения численности населения России.

### *3.6.2. Образование*

Прошедший год отличался заметными активными действиями государства в области разработки и реализации как стратегических, так и текущих мероприятий в области поддержки и развития образовательной сферы.

Следует отметить, что в последние 2 года деятельность правительства по разработке стратегических документов в сфере образования, определяющих приоритеты и целевые установки государства в поддержке и управлении развитием образования как важнейшего ресурса формирования новой экономики, построенной на знаниях, заметно активизировалась. Так, в декабре 2004 г. Правительством РФ были одобрены *Приоритетные направления развития образования*. Они включают:

- развитие современной системы непрерывного профессионального образования (расширение дополнительной профессиональной подготовки, общественная аккредитация);
- повышение качества профессионального образования (категории вузов, уровня участия работодателей в изменении стандартов, реструктуризация начального и среднего профессионального образования);
- обеспечение инвестиционной привлекательности сферы образования (расширение организационно-правовых форм, общественные институты);
- повышение доступности качественного общего образования (предшкола, структура образовательных стандартов, ИУП в профильном обучении);
- переход на принципы подушевого финансирования и формирование эффективного рынка образовательных услуг.

Главным проектно-программным инструментом реализации основных направлений реформирования системы образования является Федеральная программа развития образования на 2006–2010 гг., вошедшая в перечень федеральных целевых программ, утвержденных правительством РФ 11 сентября 2005 г. Кроме того, для обеспечения реализации приведенных выше направлений был разработан, согласован и утвержден правительством комплекс мероприятий по развитию образовательной системы РФ на период до 2010 г. (Поручение Правительства РФ от 25 мая 2005 г. № АЖ-П44-2534).

Однако острота и нерешенность социально-экономических проблем, сложившихся в образовательной сфере, отсутствие ожидаемого эффекта от бюджетных средств, направляемых на реализацию предыдущих целевых программ, и необходимость достижения прорывных результатов по наиболее острым вопросам обусловили постановку на федеральном уровне идеи реализации одного из приоритетных национальных проектов в сфере образования, который, по мнению разработчиков, должен дать мощный импульс развитию всей системе российского образования.

## Национальный проект в сфере образования

5 сентября 2005 г. президент России Владимир Путин выступил с инициативой реализации четырех национальных проектов, включая проект «Развитие образования». Как и другие национальные проекты, он рассчитан на 2 года (2006–2007 гг.). Проект направлен на государственную поддержку вузов и школ, активно внедряющих инновационные образовательные программы, реализацию программы поддержки лучших учителей, информатизацию образования, поддержку талантливой молодежи, развитие системы профессиональной подготовки в армии, воспитание школьников и др. (табл. 53).

Таблица 53

### Компоненты приоритетного национального проекта «Развитие образования»

| № п/п | Направление                                                                                                                    | Масштаб мероприятий (индикаторы)                                                         |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1     | Государственная поддержка вузов и школ, активно внедряющих инновационные образовательные программы                             | 30 вузов (около 2,5%)<br>6 тыс. школ (чуть менее 10%)                                    |
| 2     | Ежегодные поощрения для лучших учителей страны                                                                                 | 100 тыс. руб. для 10 тыс. лучших учителей страны                                         |
| 3     | Поддержка активных пользователей информационных технологий обучения                                                            | 20 тыс. школ (около 30%)<br>и 100 вузов (менее 10%)                                      |
| 4     | Создание новых университетов в Южном и Сибирском федеральных округах, а также бизнес-школ для подготовки управленческих кадров | 2 университета в ЮФО и СФО и<br>2 бизнес-школы в Московском регионе и г.Санкт-Петербурге |
| 5     | Поддержка талантливой молодежи                                                                                                 | 5000 грантов по 60 тыс. руб.                                                             |
| 6     | Развитие системы профессиональной подготовки в армии                                                                           | Не менее 100 учебных центров образовательной и профессиональной подготовки               |
| 7     | Поддержка учителей за классное руководство, в том числе учителей начальной школы                                               | Дополнительное ежемесячное денежное вознаграждение<br>900 тыс. учителей                  |

По *первому* направлению объем поддержки составит для общеобразовательной школы около 1 млн руб., а для вуза – от 500 млн до 1 млрд руб. Полученные средства могут использоваться на подготовку и привлечение кадров, обновление материально-технической базы, включая программное обеспечение, проведение ремонтных работ, разработку учебно-методических материалов. В качестве критериев отбора вузов предлагается использовать такие, как наличие стратегической программы, общественных органов управления (попечительских, наблюдательных советов), уровень внебюджетных ресурсов, качество подготовки специалистов по независимому рейтингу работодателей, переход на новые механизмы финансирования и новые организационно-правовые формы, участие в международных проектах.

По *второму* направлению на основе использования конкурсных процедур, разработанных с регионами, предусматриваются непосредственные ежегодные выплаты грантов для 10 тыс. лучших учителей в размере 100 тыс. руб.

По *третьему* направлению предусматриваются организация разработки федерального портала дистанционных программ обучения, поддержка активных пользователей информационных технологий через оснащение школ и вузов современным компьютерным оборудованием, обеспечение доступа к сети интернет 20 тыс. школ. Разработка интернет-портала, программ дистанционного обучения (100 программ) и закупка оборудования на общую сумму 0,2 млрд руб. обеспечат начало работы образовательного портала во 2-м полугодии 2007 г. Поддержка активных пользователей информационных технологий будет производиться по двум направлениям: на организацию компьютерных классов в 100 вузах и 2500 школах будет направлено 2,0 млрд руб., а на подключение к интернету 20 000 школ – 0,8 млрд руб.

По *четвертому* направлению на базе концентрации ресурсов действующих вузов и научных центров предстоит создать два новых национальных университета (численностью учащихся не менее 25–30 тыс. человек, из них 20% иностранных студентов) в Южном и Сибирском федеральных округах, а также открытие в Московской области и Санкт-Петербурге 2 бизнес-школ (до 1000 учащихся) с целью подготовки управленческих кадров для крупных инвестиционных проектов, развития предпринимательской активности и современных технологий управления. На все этапы работ по созданию новых вузов – от проектно-изыскательских работ до организации жилищной и социально-бытовой инфраструктуры для преподавателей и студентов на 2006–2008 гг. – предусмотрено выделить всего 9 млрд руб., в том числе для одного университета 3 млрд руб., для бизнес-школы – 1,5 млрд руб.

По *пятому* направлению для поддержки молодых изобретателей и ученых, талантливой и инициативной молодежи, имеющей выдающиеся достижения в учебе, предпринимательской и другой общественно значимой деятельности, будет выделено 5 тыс. индивидуальных грантов по 60 тыс. руб., предусматривается проведение конкурсов, летних выездных школ, выплата стипендий, грантов, разработка и ведение баз данных талантливой молодежи в возрасте от 12 до 20 лет. Также предусматривается организация общественного движения «Россия талантов».

По *шестому* направлению планируется для военнослужащих срочной службы создать условия для получения в специально создаваемых учебных центрах гражданских дипломов о начальном профессиональном образовании, а для контрактников (не менее 5000 человек) – условия для подготовки к поступлению в высшие учебные заведения. На создание одного учебного центра в армии предусматривается выделение около 5 млн руб. По мнению Минобрнауки РФ, данные мероприятия повысят привлекательность армейской службы, превратят армию в инструмент образовательной и профессио-

нальной подготовки, повысят доступность образования для отдельных слоев населения.

По *седьмому* направлению, учитывая особую важность воспитательной функции школы, предусматривается установить для 900 тыс. учителей, осуществляющих классное руководство, и учителей начальных классов ежегодные дополнительные денежные вознаграждения.

Объем финансовых ресурсов, которые необходимо выделить в 2006 г. из средств федерального бюджета на реализацию национального проекта в сфере образования, составит 30,8 млрд руб.

По мнению разработчиков, системность изменений в сфере образования, порождаемых реализацией национального проекта, определяется предусмотренной им реализацией лучших образовательных практик, организацией площадок для стажировок, активным вовлечением в процедуры отбора организаций гражданского общества, потенциальных инициаторов изменений (не чиновников), усилением обратных связей в образовании через запуск систем анализа и мониторинга.

На первый взгляд национальный проект удачно дополняет упомянутые выше стратегические документы, поскольку предполагает не столько организационные преобразования, сколько прямой рост финансирования образования. Ведь основное препятствие для повышения качества последнего – низкая заработная плата педагогов, «благодаря» которой этот вид занятости явно непривлекателен для талантливой молодежи. Однако остается вопрос о сохранении предложенных дополнительных доплат учителям за пределами проекта, а также их учет при формировании новой системы оплаты труда в бюджетной сфере. Не ясно, станут ли эти меры элементами, органически встроенными в новую отраслевую систему оплаты труда бюджетников, при которой заработная плата учителя будет зависеть не от количества часов, проведенных в классе, а от качества его работы, в том числе и внеклассной, умения общаться с детьми.

Далее, выборочность поддержки и педагогов, и школ, и вузов вступает в явное противоречие с провозглашенной целью выравнивания *доступности* качественного образования. Если для педагогов конкурсность доплат – стимул к профессиональному росту, то для организаций образования однородность финансовой поддержки – фактор, закрепляющий их неравенство.

Непроработанность новой системы оплаты труда работников системы образования, которая бы способствовала повышению заинтересованности учителей, преподавателей в качественном труде, снижает ценность конкурсного поощрения лучших учителей. Такая система провоцирует коррупцию, а также резко лишает мотивации после получения премии. Вероятность второй награды низка, а регулярная зарплата не обеспечивает нормальный уровень жизни. Опросы учителей показывают, что регулярную прибавку (за выслугу лет и т.п.) они предпочитают большой, но разовой выплате.

Существуют риски, связанные с повышением статуса преподавателей, поскольку нехватка преподавателей различных специальностей не может

быть решена за такой период, как 3 года (даже в таких городах, как Москва). Нехватка преподавателей сопровождается зачастую их низким уровнем знаний, в том числе неумением работать с новыми носителями информации, такими, как интернет.

Из числа конкретных мероприятий проекта наибольшие сомнения вызывают два: 1) создание новых университетов и бизнес-школ (ведь квалифицированных кадров преподавателей в системе из-за проводимой ранее политики осталось немного) и 2) введение начального профессионального обучения в армии, особенно в связи с объявленным переходом в недалеком будущем на одногодичную обязательную военную службу («стандартное» начальное профессиональное образование, как известно, ведется минимум по трехлетним программам).

Следует отметить, что успех реализации задачи улучшения финансирования образования во многом будет определяться тем, насколько удастся привлечь к ее решению работодателей, представителей крупного и малого бизнеса. Новый президент Российского союза промышленников и предпринимателей А. Шохин в выступлении на расширенной коллегии Минобрнауки РФ заявил о том, что бизнес-сообщество готово активно включаться в процесс, однако для этого правительство должно создать привлекательные для бизнеса условия, например, в виде налоговых льгот. Иными словами, активное участие делового сообщества в реализации национального проекта и модернизации образования в целом будет существенным для образования лишь в том случае, если удастся перейти от спонсорства в образовании к партнерству с ним (например, в рамках введения новых организационно-правовых форм учебных заведений, предоставления банками образовательных кредитов по льготным ставкам при компенсации государством соответствующих льгот). Между тем эти вопросы остаются за рамками национального проекта.

Для контроля за осуществлением национальных проектов создано около 15 различных структур, задача которых – контроль финансовых потоков в рамках национальных проектов, и серьезным вопросом становится эффективность такого контроля, который бы не мешал работе над проектами. В декабре 2005 г. при министре образования и науки РФ создан Совет по образованию, призванный обеспечить координацию реформ в сфере образования и прежде всего национального проекта. Состав Совета формировался по территориальному принципу, в него вошли по одному управленцу от каждого федерального округа, а также главы ряда региональных органов управления образованием.

#### Изменения в системе оплаты труда работников системы общего образования

Министерство образования и науки РФ активно отстаивает идею перехода к отраслевой системе оплаты труда. Очевидно, что единая для всей страны система невозможна как по правовым, так и по практическим сообра-

жениям. Специалисты департамента экономики и финансов Минобрнауки России разработали общую концепцию, предоставив регионам право на формирование самостоятельных региональных отраслевых систем оплаты труда.

Концепция министерства дифференцирует оплату труда в зависимости от уровня образования, стажа и должности педагогов. Так, максимальный коэффициент (1,5) установлен для работников, имеющих высшее профессиональное образование, минимальный (1,0) – для имеющих среднее полное общее образование (техперсонал). В зависимости от этого фактора устанавливается и базовый размер ставки (оклада) – соответственно 3975 и 2650 руб. – как высшая и низшая планки. По министерской схеме учителя подразделяются на 5 групп с учетом стажа, для каждой из которых назначаются межстажевые коэффициенты в диапазоне от 1 до 1,2.

Самый высокий показатель установлен для молодых специалистов со стажем от 2 до 5 лет, на втором месте – педагоги, имеющие стаж от 5 до 10 лет (1,17), на третьем – педагоги со стажем от 10 до 15 лет (1,15), за ними следуют обладатели самого большого стажа (1,14), замыкает цепочку категория начинающих педагогов со стажем до 2 лет.

Позиция министерства состоит в том, что предпочтение отдается молодым учителям, а не людям пенсионного и предпенсионного возраста, хотя дифференциация в оплате в конечном итоге незначительна. Кроме того, необходимо учитывать и тот факт, что чем больше стаж учителя, тем, как правило, выше его квалификационная категория, и доплаты за нее компенсируют скромную величину межстажевых коэффициентов.

Не столь велика (20%) и дифференциация в оплате труда работников образования 1-й и 2-й групп в зависимости от должности. Так, к 1-й группе относятся учителя, мастера производственного обучения, логопеды, дефектологи, воспитатели. На ступеньку ниже находятся психологи, социальные педагоги, инструкторы по физической культуре, педагоги дополнительного образования. В соответствии с этой иерархией максимальную зарплату – 8780 руб. – получит представитель 1-й должностной группы со стажем от 15 лет и более, имеющий высшее образование, минимальную – 3445 руб. – представитель 2-й группы, имеющий среднее профессиональное образование и стаж до 2 лет.

При оплате труда руководителей образовательных учреждений принимаются во внимание численность учащихся, уровень технической оснащенности, наличие структурных подразделений и другие объемные показатели. С учетом этих факторов должностные оклады начальников, директоров колеблются в пределах от 7900 до 14 150 руб. Кроме того, экономисты департамента экономики и финансов Минобрнауки России предлагают систему повышающих коэффициентов – от 1,15 до 1,5 – для педагогических и руководящих работников в зависимости от типа образовательного учреждения. В этой иерархии приоритет отдан учителям русского языка, работающим в образовательных учреждениях с нерусским языком обучения, расположенных в сель-

ской местности и поселках городского типа. Особое место в министерской концепции отводится надтарифному фонду, который должен составлять не менее 40% общего фонда оплаты труда (в настоящее время этот показатель не превышает 20%).

Таким образом, если по ныне действующей ЕТС среднесхемная ставка заработной платы учителя составляет 2296,8 руб., руководителя образовательного учреждения – 2666,4 руб., то по отраслевой системе эти цифры должны составить соответственно 5860 и 10 730 руб., для чего потребуется дополнительно 172,6 млрд руб.

Примером региональной системы оплаты труда учителей может служить схема, уже используемая в Тюменской области. С 1 января 2005 г. учителей в Тюменской области разделили на 4 группы в зависимости от сложности преподаваемых предметов. В первую группу вошли учителя русского и иностранных языков, литературы, математики, 1-го класса начальной школы. Во второй – учителя истории, обществознания, географии, физики, химии, 2–4-х классов начальной школы. В третью группу – преподаватели права, экономики, технологии. В четвертую группу – учителя астрономии, физвоспитания, ИЗО, музыки, черчения, ОБЖ. В области установлена базовая зарплатная ставка. Ее получают учителя из четвертой группы. Для других – повышающий коэффициент: для третьей группы – 1,05, для второй – 1,1, для первой – 1,15. Оплата труда директоров школ определяется тоже с учетом сложности их работы. Например, чем больше учеников в школе, тем выше заработок директора. Кроме того, для работников образования действуют доплаты за государственные награды (включая почетные звания) СССР и Российской Федерации, за ученые степени (для кандидата наук – 3000 руб., для доктора – 3600 руб.). Установлены и повышающие коэффициенты за квалификационные категории, заведование кабинетом, классное руководство.

#### Итоги эксперимента по проведению ЕГЭ в 2005 г.

Эксперимент по введению единого государственного экзамена (ЕГЭ) проходит в рамках реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. в соответствии с постановлениями Правительства РФ (от 16 февраля 2001 г. № 119 «Об организации эксперимента по введению единого государственного экзамена», от 5 апреля 2002 г. № 222 «Об участии образовательных учреждений среднего профессионального образования в эксперименте по введению единого государственного экзамена», от 29 ноября 2003 г. № 725 «О продлении на 2004 год срока проведения эксперимента по введению единого государственного экзамена», от 2 марта 2005 г. № 108 «О проведении в 2005 г. единого государственного экзамена»).

Данные, характеризующие масштабы и объем эксперимента по использованию ЕГЭ в течение последних 5 лет, представлены в *табл. 54*.

Таблица 54

**Показатели эксперимента по проведению единого  
государственного экзамена**

| Год            | Количество                                             |                                                         |                                         |           |                                                                   |                                                    |                                |
|----------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------|
|                | субъектов<br>РФ – уча-<br>стников<br>экспери-<br>мента | предме-<br>тов, по<br>которым<br>прово-<br>дится<br>ЕГЭ | выпуск-<br>ников,<br>сдавав-<br>ших ЕГЭ | чел./экз. | вузов и<br>филиа-<br>лов, уча-<br>ствующих<br>в экспе-<br>рименте | ссузов,<br>участ-<br>вующих в<br>экспери-<br>менте | мини-<br>стерств и<br>ведомств |
| 2001           | 5                                                      | 8                                                       | 30 000                                  | 48 524    | 16                                                                | –                                                  | 3                              |
| 2002           | 16                                                     | 9                                                       | 298 921                                 | 435 146   | 123                                                               | 79                                                 | 10                             |
| 2003           | 47                                                     | 12                                                      | 654 115                                 | 1 226 734 | 464                                                               | 928                                                | 20                             |
| 2004           | 64                                                     | 13                                                      | 820 338                                 | 1 746 447 | 946                                                               | 1525                                               | 29                             |
| 2005           | 78                                                     | 13                                                      | 853 495                                 | 1 893 544 | 1 543                                                             | 1 765                                              | 15 <sup>50</sup>               |
| 2006<br>(план) | 80                                                     | 13                                                      | 1 000 000                               | 2 000 000 | 2 000                                                             | 2 000                                              |                                |

В 2005 г. в ЕГЭ из 78 субъектов Российской Федерации впервые участвовали 14. Почти все «старые» регионы расширили свое участие в эксперименте: 32 региона (41%) проводили ЕГЭ практически по всем основным общеобразовательным предметам, 35 регионов (44,9%) – по 3–7 предметам и 11 регионов (14,1%) – по 1–2 предметам.

На этапе государственной (итоговой) аттестации ЕГЭ проводился по 12 общеобразовательным предметам: математика, физика, химия, биология, география, история России, обществознание, литература, русский, английский, немецкий и французский языки. На этапе вступительных испытаний в вузы/ссузы ЕГЭ проводился по 13 общеобразовательным предметам (добавился предмет информатика).

В 63 субъектах Российской Федерации в вузах/ссузах проводились вступительные испытания в форме и по материалам ЕГЭ на 100% направлений подготовки (специальностей), а в 14 регионах, впервые участвующих в эксперименте по введению ЕГЭ, вступительные испытания в форме ЕГЭ проводились на 50% направлений подготовки (специальностей).

В соответствии с установленными целями в ходе эксперимента в 2005 г. была организована работа по следующим направлениям:

- совершенствование нормативных правовых актов и инструктивных документов;
- продолжение апробации нескольких технологических моделей организации и проведения ЕГЭ: бланочная (основная) – в 69 субъектах Российской Федерации, автоматизированная информационная система «Экзамен» – в 9, компьютеризированная – в 5;

<sup>50</sup> С учетом уменьшения количества министерств и ведомств правительства РФ в ходе проводимой административной реформы.

- начало апробации технологии организации и проведения ЕГЭ в труднодоступных и отдаленных местностях Российской Федерации: районы Республики Саха (Якутия), Хабаровского края, Магаданской, Томской и Читинской областей, а также Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;
- разработка 465 оригинальных вариантов контрольных измерительных материалов по 13 общеобразовательным предметам;
- развитие информационной инфраструктуры из федеральных и 77 региональных центров обработки информации, в том числе вузам и ссузам предоставлена возможность проверять свидетельства о результатах ЕГЭ в Федеральной базе свидетельств;
- продолжение апробации автоматизированной системы информационного обеспечения единого конкурсного приема в вузы/ссузы;
- подготовка на федеральном и региональном уровнях специалистов, обеспечивающих проведение ЕГЭ (организаторы, операторы, системные администраторы, члены предметных комиссий и др.);
- расширение практики привлечения общественных наблюдателей по контролю за соблюдением установленного порядка проведения ЕГЭ;
- взаимодействие со 1543 вузами и 1765 ссузами по обеспечению их участия в эксперименте (по разработке правил приема, по организации приема и зачисления по результатам ЕГЭ, работе с федеральной базой свидетельств о результатах ЕГЭ, мониторинга обучения и др.).

В рамках организации ЕГЭ органами управления образованием субъектов Российской Федерации проведена большая работа с советами ректоров вузов и директоров ссузов, что значительно повысило участие профессиональных образовательных учреждений в эксперименте. В свою очередь, за счет увеличения количества вузов/ссузов выросла мотивация потенциальных абитуриентов проходить государственную (итоговую) аттестацию в форме и по материалам ЕГЭ. В результате этого и целенаправленной работы по повышению квалификации учителей произошло уменьшение неудовлетворительных отметок по всем предметам – в среднем с 12,6% в 2004 г. до 10,6% в настоящем году. Отличных отметок в среднем возросло с 12,4% в предыдущем году до 14,2% в 2005 г., что привело к увеличению среднего балла по каждому предмету в среднем на 1% по сравнению с 2004 г.

С учетом результатов ЕГЭ 2005 г. было зачислено около 505 тыс. абитуриентов в 1543 вуза и филиала, что в 2,2 раза больше, чем в предшествующем году. При этом в 697 вузах и филиалах, расположенных на территории 35 субъектов Российской Федерации, прием осуществлялся в основном по результатам ЕГЭ.

В целом в масштабах всей страны, по данным ВЦИОМа (на июнь 2005 г.), 40% опрошенных граждан к отмене вступительных испытаний в вузы/ссузы и поступлению в данные образовательные учреждения по результатам ЕГЭ относятся положительно, около 26% – отрицательно. При этом необходимо отметить, что целиком положительные и резко отрицательные оценки ЕГЭ со-

кратились, что свидетельствует об уменьшении поляризации мнений по поводу ЕГЭ.

В рамках мониторинга ЕГЭ в 45 регионах был проведен опрос руководящих работников сферы образования (814 человек) и методистов (696 человек). Результаты опроса показали, что по мере увеличения длительности участия в эксперименте растет доля руководящих работников образования, которые используют результаты ЕГЭ в управлении качеством образования и считают возможным использовать их при аттестации школ и педагогических кадров. Необходимо подчеркнуть, что «прямое» использование результатов ЕГЭ при аттестации общеобразовательных учреждений и учителей является некорректным и может привести к негативным последствиям.

Вместе с тем в ходе организации и проведения ЕГЭ в текущем году были выявлены следующие недостатки:

- в некоторых заданиях контрольных измерительных материалов (далее – КИМ) допущены ошибки и неточности; суммарное количество замечаний к КИМ, поступивших в Федеральный институт педагогических измерений Рособнадзора, составило 37, что в 2 раза меньше, чем в 2004 г.; из них 20 – не принято членами Федеральной предметной комиссии, 7 – не повлекли изменений в оценке выпускников, по 10 замечаниям (по математике, русскому языку и физике) была произведена корректировка итогового балла у 1,4% общего числа сдавших ЕГЭ по данным предметам. В настоящее время разрабатываются модели проведения экспертизы КИМ с привлечением региональных высококвалифицированных специалистов;
- установлены отдельные случаи умышленного нарушения процедуры проведения эксперимента участниками ЕГЭ (использование шпаргалок, мобильных телефонов);
- задержка выдачи свидетельств о результатах ЕГЭ на местах;
- в отдельных вузах/ссузах выявлено несоответствие правил приема нормативным правовым актам федерального уровня, в том числе:
  - необоснованное введение дополнительных вступительных испытаний для лиц, поступающих в вузы по результатам ЕГЭ;
  - не все вузы придерживаются в полном объеме установленного перечня общеобразовательных предметов при разработке правил приема на направления подготовки (специальности), прием на которые осуществляется по результатам ЕГЭ;
  - при подаче абитуриентами документов на участие в конкурсе некоторые приемные комиссии вузов требуют обязательного представления подлинников документов об образовании, а также о результатах сдачи ЕГЭ;
  - в качестве вступительных испытаний засчитываются результаты выпускных экзаменов подготовительных отделений (не финансируемых из средств федерального бюджета), вузовских олимпиад и вступительных испытаний, проведенных досрочно.

При обсуждении итогов эксперимента по введению ЕГЭ в 2005 г. многие регионы и советы ректоров ставят вопрос о необходимости организации и

проведения ЕГЭ в «одну волну». С одной стороны, это позволит сэкономить определенную часть финансовых и людских ресурсов; с другой – имеются группы абитуриентов, которые по объективным причинам не попадают на ЕГЭ в июне (демобилизованные срочной службы из рядов Вооруженных сил России, иностранные граждане, главным образом из стран СНГ, дети граждан Российской Федерации, проживающие за пределами страны, и др.). При принятии решения об организации и проведения ЕГЭ в «одну волну» указанные риски можно минимизировать за счет определенных организационно-технологических мероприятий (например, организации резервных дней в июле). Следует отметить, что доля выпускников прошлых лет, а также образовательных учреждений начального, среднего профессионального образования, принимающих участие в «школьной» волне, с каждым годом увеличивается. В 2006–2007 гг. целесообразно отработать нормативные правовые модели модернизации технологического обеспечения ЕГЭ в «одну волну», а с 2008 г. полностью осуществить переход на организацию и проведение ЕГЭ в «одну волну».

#### Передача учреждений среднего и начального профессионального образования в ведение субъектов Российской Федерации

В соответствии со ст. 26.3 Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ предоставление среднего и начального профессионального образования с 1 января 2005 г. отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Всего такого вида образовательных учреждений в стране насчитывается 6439. В ведение субъектов РФ по итогам I квартала 2005 г. передано 2536 учреждений начального и среднего профессионального образования, в том числе 191 учреждение среднего профессионального образования. На федеральном уровне осталось 251 учреждение начального профессионального образования (НПО), 1011 учреждений среднего профессионального образования (СПО).

До настоящего времени учреждения системы начального и среднего профессионального образования, будучи по сути региональными, управлялись и содержались федеральным центром (через органы управления образованием субъектов РФ). Поэтому цель передачи – приближение образовательных учреждений, которые обеспечивают локальные потребности региональных рынков труда, к непосредственным потребителям – предприятиям, организациям, учреждениям.

Согласно замыслу, передача образовательных учреждений в ведение субъектов Российской Федерации должна привести к развитию региональных систем НПО и СПО и их оптимизации, предполагающей реструктуризацию, интеграцию образовательных учреждений, которая необходима в условиях надвигающейся тяжелой демографической ситуации, характеризующейся резким снижением количества выпускников 9-х и 11-х классов общеобразовательных школ. Кроме того, необходимо повысить

эффективность использования имущества, находящегося в оперативном управлении учреждений начального и среднего профессионального образования.

В ведение субъектов Российской Федерации переданы финансирование (из федерального бюджета), здания и сооружения, находившиеся в государственной федеральной собственности. Одновременно в соответствии с распоряжением правительства РФ от 24 января 2004 г. № 64-р утвержден Перечень федеральных государственных учреждений образования, подлежащих передаче в 2005 г. в ведение Рособразования из ведения других федеральных органов исполнительной власти (531 учреждение СПО и 1 учреждение НПО).

Федеральные государственные учреждения образования, подведомственные отраслевым министерствам (ведомствам), в количестве 129, планируется также передать в ведение субъектов Российской Федерации. Общее количество передаваемых федеральными ведомствами учреждений НПО и СПО представлено в табл. 55.

Таблица 55

**Количество федеральных образовательных учреждений,  
передаваемых в собственность субъектов РФ**

| <b>Министерство (ведомство)</b> | <b>Количество передаваемых образовательных учреждений</b>          |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Рособразование                  | 2536 НПО и 191 СПО                                                 |
| Росэнерго                       | 10 СПО                                                             |
| Росспорт                        | 3 СПО                                                              |
| Россельхоз                      | 57 СПО                                                             |
| Минздравсоцразвития России      | 2 СПО                                                              |
| Минэкономразвития России        | 8 СПО                                                              |
| Росстрой                        | 23 СПО                                                             |
| МПР России                      | 3 НПО                                                              |
| Всего                           | 2833 образовательных учреждения,<br>в том числе 2539 НПО и 294 СПО |

Источник: Данные Министерства образования и науки РФ.

Следует отметить, что передача образовательных учреждений в ведение регионов осуществляется уже не первый год. По инициативе ряда субъектов Российской Федерации, с 1993 года началась передача в их ведение НПО, в 1997 г. 4 субъекта РФ – Санкт-Петербург, Нижегородская, Новгородская, Самарская области – по своей инициативе взяли на региональный баланс ПТУ. За прошедший период в этих регионах на треть обновился перечень специальностей, созданы советы по кадровой политике, значительно снизился процент безработных с начальным профессиональным образованием, директора ПТУ получили второе высшее образование в области социального менеджмента.

Наиболее эффективное, на наш взгляд, решение поставленных задач возможно путем разработки региональных программ обеспечения функционирования профессиональных училищ и лицеев, техникумов и колледжей. Та-

кие программы уже разработаны и эффективно реализуются в Самарской, Ярославской областях, г. Москве. В свою очередь, региональные программы должны дополняться и детализироваться программами развития конкретного образовательного учреждения.

Во многих регионах отмечаются положительные тенденции, связанные с функционированием образовательных учреждений, переданных в ведение регионов. Так, в Мурманской области объемы финансирования учреждений начального профессионального образования из средств областного бюджета увеличены на 27% по сравнению с финансированием из средств федерального бюджета. Заработная плата педагогическим работникам увеличена на 20%. С 1 апреля 2005 г. предполагается увеличение стипендии обучающимся на 100 руб. В Ярославской области финансирование профессиональных училищ и лицеев возросло на 25% по сравнению с финансированием из федерального бюджета. Обучающимся образовательных учреждений сохранена стипендия в размере 140 руб., сиротам предоставлен бесплатный проезд на транспорте, увеличены расходы на питание до 15 руб. в день на 1 учащегося (в среднем по России – 9 руб.). Во II квартале 2005 г. планируется повышение заработной платы педагогических работников на 20%.

В соответствии с распоряжением правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 1565-р органами управления образованием субъектов Российской Федерации совместно с территориальными органами Росимущества, региональными комитетами по управлению государственным имуществом и руководителями передаваемых образовательных учреждений завершается, а в ряде регионов уже завершена работа по оформлению безвозмездной передачи федерального имущества (включая земельные участки, находящиеся в постоянном бессрочном пользовании) в государственную собственность субъектов Российской Федерации и исключению его из реестра федерального имущества.

В то же время в некоторых регионах процессы приема образовательных учреждений в свое ведение и открытие финансирования были сопряжены с рядом определенных трудностей, связанных прежде всего с отсутствием необходимых ресурсов в региональных бюджетах.

В связи с принятием Федеральных законов от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ значительно расширены права субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления не только по определению уровня оплаты труда работников бюджетных учреждений, но и по установлению условий оплаты труда. Регионы и территории получили возможность самостоятельно выбирать системы оплаты труда в подведомственных им учреждениях и устанавливать порядок их применения.

В целом передача учреждений начального и среднего профессионального образования в ведение региона позволяет обеспечить:

- развитие социального партнерства и установление тесных связей образовательных учреждений с работодателями в части определения объемов и структуры подготовки, а также подготовки, переподготовки и повышения

квалификации рабочих кадров из числа как молодежи, впервые получающей профессиональное образование, так и взрослого и незанятого населения;

- повышение качества обучения путем перехода образовательных учреждений от многопрофильной к монопрофильной подготовке по прямым договорам с предприятиями, а также оперативное управление образовательными учреждениями при сокращении сроков прохождения бюджетных средств;
- совершенствование нормативно-правового, а также методического сопровождения функционирования образовательных учреждений на региональном уровне.

### **3.7. Внешнеэкономическая деятельность**

#### *3.7.1. Внешнеторговый оборот*

Согласно прогнозам Всемирной торговой организации (ВТО)<sup>51</sup>, темпы роста объемов мировой торговли в 2005 г. значительно снизятся по сравнению с 2004 г. Замедление темпов торговли в 2005 г. составило почти 30%. Ожидается, что мировой экспорт товаров вырастет всего на 6,5%, в то время как в 2004 г. он вырос на рекордные 9%. В 2003 г. рост экспорта составил лишь 5%.

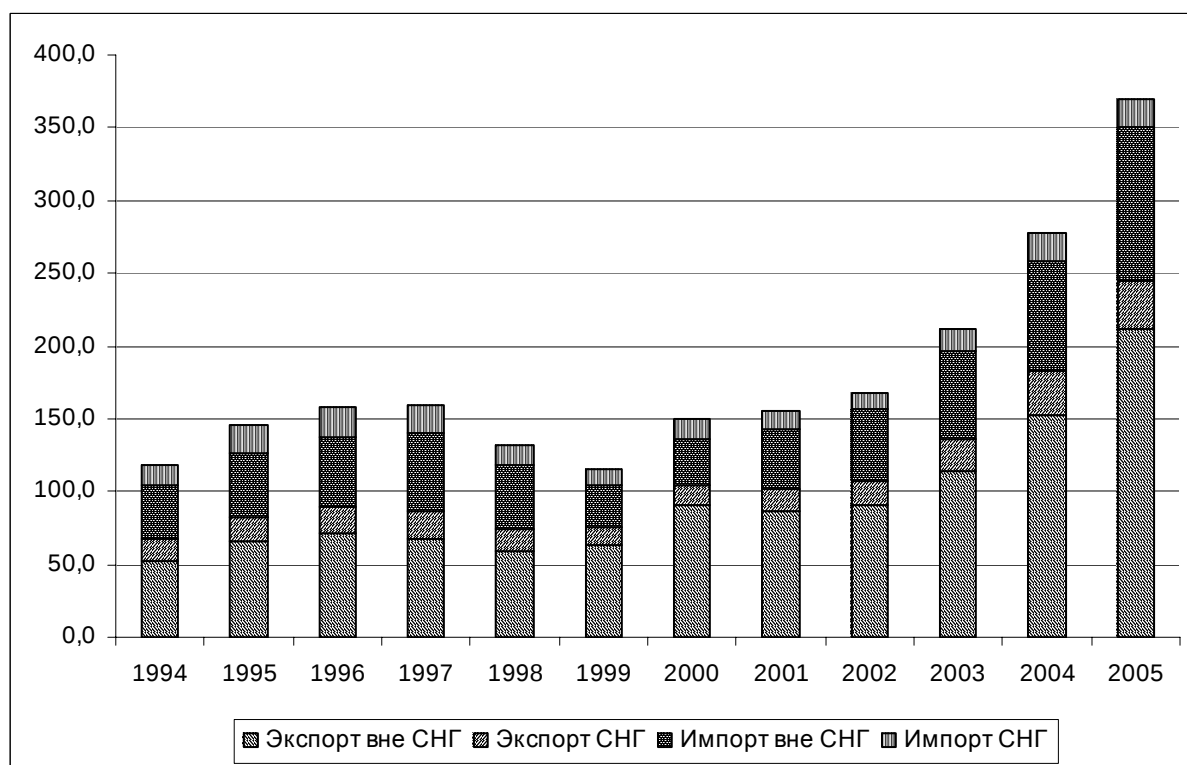
Хотя во II квартале 2005 г. наблюдался рост торговли в странах – членах Организации экономического сотрудничества и развития, первая половина года ознаменовалась снижением темпов роста объемов торговли – особенно заметно это сказалось на азиатском рынке и на объеме импорта США.

При этом реальные цены на нефть достигли самой большой величины за последние 20 лет, что негативно отразилось на потребительской и деловой активности в странах – потребителях нефти. Ожидается, что увеличение цен на энергоносители еще скажется на расходах потребителей и предпринимателей.

В то же время показатели, характеризующие российскую внешнюю торговлю, в 2005 г. уверенно росли и достигли рекордных за последние 15 лет значений. Российский внешнеторговый оборот, рассчитанный по методологии платежного баланса, в 2005 г. составил 370,4 млрд долл., значительно превысив годовые показатели прошлых лет.

---

<sup>51</sup> <http://www.wto.org> WTO news, 27 October 2005.



Источник: Центральный Банк РФ.

Рис. 65. Российский внешнеторговый оборот (млрд долл.)

По сравнению с 2004 г. оборот российской внешней торговли увеличился на 33,2%. При этом более быстрыми темпами рос товарооборот со странами, не входящими в СНГ. В 2005 г. он достиг 314,98 млрд долл., что выше аналогичного показателя 2004 г. на 36,7%. Российский товарооборот со странами СНГ увеличился на 10,6% и составил 55,4 млрд долл.

Доходы от внешнеэкономической деятельности в 2005 г. составили, по предварительной информации, 7,8% ВВП, что превысило прошлогодний показатель на 2,5% ВВП. Наибольший вклад внес рост экспортных пошлин, в первую очередь на нефть. Главным значимым фактором, как уже было сказано выше, стал рост цен на энергоносители и, следовательно, увеличение базовых цен для исчисления пошлин. Другой причиной стал пересмотр с августа 2004 г. порядка определения экспортных пошлин на нефть. В частности, при рыночной цене в интервале от 20 до 25 долл. за баррель ставка пошлины была увеличена с 35% до 45% прироста расчетной цены над уровнем 20 долл., а при цене выше 25 долл. за баррель – с 40 до 65%.

В 2005 г. положительное внешнеторговое сальдо составило 120,2 млрд долл., что значительно выше, чем в 2004 г. (85,8 млрд долл.). Это обусловлено главным образом фактором ценовой конъюнктуры.

### *3.7.2. Конъюнктура мирового рынка*

Увеличение стоимостных объемов российской внешней торговли в 2005 г. обусловлено существенным ростом экспортных поставок за счет благоприятной конъюнктуры на мировом рынке, в основном на рынке энергоносителей, и заметным ростом импорта в связи с повышением внутреннего спроса.

В 2005 г. положение на мировых товарных рынках для российских экспортеров было значительно лучше, чем в 2004 г. По оценке Банка России, мировые цены с учетом структуры российского экспорта по совокупности товаров, включающей около 70% его стоимости, возросли на 34,9%. Средняя цена на нефть сорта «Юралс» в 2005 г. составила 50,4 долл. за баррель и была на 45,6% выше, чем в 2004 г. Цены на природный газ в Европе возросли на 48%, мазут подорожал на 52,3%, дизельное топливо – на 42,7%, бензин – на 26,3%. В среднем за указанный период энергоресурсы подорожали на 43,9%, неэнергетические товары – на 10%, в том числе черные металлы – на 14%, цветные металлы – на 10,6%.

Динамику цен на рынке цветных металлов обычно определяет соотношение производства и спроса со стороны промышленности. В 2005 г. основная причина взрывного роста цен предыдущих лет осталась в силе: Китай продолжал наращивать спрос на цветные металлы. Вместе с тем экономика развитых стран также увеличивала спрос на этом рынке. И даже разрушительные ураганы в США сказались положительно: предполагается, что на восстановление после разрушений будет потрачено большое количество металла.

В такой ситуации некоторые цветные металлы в 2005 г. продемонстрировали беспрецедентную динамику роста. Так, котировки меди за год выросли на 33%, цены достигли исторического максимума – 4600 долл. за тонну. Причем первая половина года прошла достаточно спокойно: предполагалось, что после скачка цен в начале лета, когда медь подорожала до 3700 долл./т, последует изменение тенденции в связи с увеличением производства меди.

Все лето запасы металла действительно росли. Однако с началом осени спрос на металл резко вырос. Вырос он за счет закупок Китая и из-за уже упомянутых ураганов. Тут обнаружилось, что меди не только производится недостаточно, но и запасы ее чрезвычайно малы. Например, на London Metal Exchange (LME), крупнейшей площадке по торговле медью, запасы составляли около 60 тыс. т – такое количество меди мировая промышленность потребляет менее чем за три дня. В результате цены на медь продолжили расти.

На рынке алюминия также наблюдался значительный рост. К концу 2005 г. цены поднялись до 2270 долл. за тонну алюминия, что на 20% выше уровня начала года. Запасы алюминия на LME довольно велики – 500 тыс. т, но за год они снизились на 180 тыс. т. На этом рынке основное внимание также было приковано к Китаю. В этой стране пытаются увеличить производство алюминия. Но в начале года это производство было убыточно, к тому же до-

рожало сырье – бокситы и глинозем, а из-за дефицита электроэнергии были закрыты десять небольших заводов.

На рынке никеля цены за год выросли на 6,8%. При этом в начале года цены росли, отражая увеличение спроса со стороны Китая. Однако оказалось, что на самом деле спрос не так высок, а цены завышены. Сказывается и факт строительства заводов по производству никеля в Канаде. Ожидается, что в ближайшие годы предложение никеля превысит спрос.

*Таблица 56*

### Среднегодовые мировые цены

|                                     | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004    | 2005    |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| Нефть (Brent),<br>долл./баррель     | 21,33  | 17,4   | 14,1   | 15,9   | 28,19  | 24,843 | 25,022 | 28,83  | 37,4    | 52,85   |
| Натуральный газ,<br>долл./1 млн БТЕ | -      | 1,9642 | 2,5469 | 2,1876 | 4,3442 | 3,9764 | 3,3857 | 5,461  | 5,993   | 8,870   |
| Бензин, долл./галлон                | 0,71   | 0,615  | 0,511  | 0,529  | 0,887  | 0,7922 | 0,755  | 0,891  | 1,197   | 1,508   |
| Медь, долл./т                       | 2574,9 | 2369,7 | 1775,3 | 1539,9 | 1863,9 | 1613,6 | 1592,9 | 1785,6 | 2808,2  | 3605,7  |
| Алюминий, долл./т                   | 1590,2 | 1554,0 | 1413,5 | 1318,0 | 1550,0 | 1444,7 | 1350,7 | 1424,7 | 1693,2  | 1871,0  |
| Никель, долл./т                     | 8053,9 | 7312,4 | 5352,5 | 5239,5 | 8624,0 | 5966,0 | 6175,1 | 9580,8 | 13756,8 | 14692,3 |

*Источник:* рассчитано по данным London Metal Exchange (Великобритания, Лондон), Международной нефтяной биржи (Лондон).

### 3.7.3. Экспорт

Чрезвычайно благоприятная конъюнктура мирового рынка оказала позитивное влияние на развитие российского экспорта, который в 2005 г. значительно превысил все годовые значения прошлых лет. В 2005 г. стоимостной объем российского экспорта составил 245,3 млрд долл., что по сравнению с соответствующим периодом прошлого года выше на 33,9%. При этом рост происходил в основном за счет увеличения экспортных поставок в страны, не входящие в СНГ (увеличение на 38%). В страны СНГ было вывезено товаров на сумму 33,9 млрд долл., что превысило аналогичный показатель 2004 г. на 12,1%.

*Таблица 57*

### Динамика российского экспорта

|                                   | 1996  | 1997  | 1998 | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
|-----------------------------------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Экспорт, млрд долл.               | 89,7  | 86,9  | 74,4 | 75,6  | 105,0 | 101,9 | 107,2 | 135,4 | 183,2 | 245,3 |
| В том числе:                      |       |       |      |       |       |       |       |       |       |       |
| Дальнее зарубежье                 | 71,1  | 67,8  | 58,7 | 63,6  | 90,8  | 86,6  | 91,0  | 113,9 | 152,9 | 211,6 |
| Темпы роста, % к предыдущему году |       |       |      |       |       |       |       |       |       |       |
| Индекс физического объема         | 100,1 | 101,8 | 99,7 | 109,4 | 110,2 | 104,2 | 115,0 | 109,5 | 110,7 | 104,7 |
| Индекс цен                        | 108,6 | 98,1  | 84,2 | 92,1  | 128,2 | 93,8  | 86,0  | 113,4 | 122,7 | 126,9 |

*Источник:* ЦБ РФ, МЭРТ.

При очень высоком индексе цен в 2005 г. отмечаются значительно более сдержанные темпы роста экспорта в физическом выражении. Если в 2004 г. российский экспорт в физическом выражении вырос на 10,7%, то в 2005 г. –

всего на 4,7%. Это обусловлено прежде всего снижением физических объемов экспорта нефти.

Россия в 2005 г. экспортировала 233,1 млн т нефти, что на 2,7% меньше, чем в 2004 г. Между тем доходы от экспорта нефти за 2005 г. увеличились на 43,98% и составили 79,2 млрд долларов. В том числе в дальнее зарубежье экспортировано 214,4 млн т нефти на сумму 73,8 млрд долл., в страны СНГ – 18,7 млн т на сумму 5,4 млрд долл. Физический объем экспорта нефти сырой в страны дальнего зарубежья снизился на 1,4% по сравнению с 2004 г.

Однако по газу, нефтепродуктам, металлам в 2005 г. сохранилась позитивная тенденция в динамике физических объемов экспорта. Поставки природного газа по сравнению с предыдущим годом увеличились на 3,6%, нефтепродуктов – на 18,7%, в том числе бензина на 49,0%, дизельного топлива – на 12,9%, мазута – на 18,8%. Доходы России от экспорта газа в 2005 г. увеличились на 45,4% по сравнению с предыдущим годом – до 30,4 млрд долл. Доходы от экспорта нефтепродуктов из РФ увеличились в 1,8 раза по сравнению с 2004 г. – до 33,7 млрд долл.

Удельный вес топливно-энергетических товаров в 2005 г. составил 66,8% от всего объема экспорта в эти страны (в 2004 г. – 59,9%). Темп роста стоимостного объема этой группы составил 153,1%, что обусловлено высокими мировыми ценами на минеральное сырье и топливо (в первую очередь на нефть).

Металлы и изделия из них по-прежнему являются второй по значению товарной группой в российском экспорте. Доля данной товарной группы составила 14,5%, снизившись на 3,1 процентных пункта относительно 2004 г., а стоимостной объем экспорта увеличился на 13,2%.

Экспорт продукции цветной металлургии вырос на 20,2% по сравнению с 2004 г. – до 14,3 млрд долл. В том числе экспорт в страны дальнего зарубежья составил 13,6 млрд долл., что на 20,4% больше, чем в предыдущем году, в страны СНГ – 0,7 млрд долл. (рост на 16,7%). На поставки алюминия, меди и никеля пришлось 80% в общем объеме экспорта продукции цветной металлургии.

В 2005 г. по сравнению с 2004 г. экспортные поставки никеля из России выросли на 6%, алюминия и сплавов из него – на 9,6%, алюминиевых изделий – на 1,3%. Структура экспортных поставок продукции медной промышленности в 2005 г. изменилась в сторону увеличения экспорта готовых изделий из меди. Если экспорт рафинированной меди снизился на 8%, то экспорт изделий из нее, напротив, вырос на 4,7%.

Стоимостной объем экспорта продукции химической промышленности в 2005 г. вырос на 25,3%, древесины и целлюлозно-бумажных изделий – на 18,0%. Удельный вес этих групп в общем объеме экспорта в страны дальнего зарубежья незначительно снизился относительно 2004 г. и составил 5,5% и 3,4% соответственно. Физические объемы поставок калийных минеральных удобрений выросли на 15,9%, азотных минеральных удобрений – на 10,9%, аммиака – на 4,1%, каучука – на 3,6%, леса круглого – на 15,5%, пиломате-

риалов – на 14,8%, целлюлозы – на 5,1%, фанеры – на 3,7%, бумаги газетной – на 3,6%.

*Таблица 58*

**Стоимостные объемы российского экспорта нефти, нефтепродуктов и газа (млн долл.) и их доля в общем объеме российского экспорта (%)**

|      | Нефть     |      | Нефтепродукты |      | Газ       |      |
|------|-----------|------|---------------|------|-----------|------|
|      | млн долл. | %    | млн долл.     | %    | млн долл. | %    |
| 1992 | 6662      | 12,4 | 2202          | 4,1  | 6389      | 11,9 |
| 1993 | 8061      | 13,5 | 3061          | 5,1  | 6964      | 11,7 |
| 1994 | 8948      | 13,3 | 3398          | 5,0  | 7939      | 11,8 |
| 1995 | 12297     | 15,2 | 4108          | 5,1  | 13381     | 16,5 |
| 1996 | 15578     | 17,6 | 7442          | 8,4  | 14683     | 16,6 |
| 1997 | 14346     | 16,2 | 7145          | 8,1  | 16420     | 18,6 |
| 1998 | 10254     | 13,7 | 4262          | 5,7  | н/д       | н/д  |
| 1999 | 14101     | 18,8 | 4713          | 6,3  | н/д       | н/д  |
| 2000 | 25284     | 24,5 | 10938         | 10,6 | 16644     | 16,1 |
| 2001 | 24576     | 24,6 | 9402          | 9,4  | 18303     | 18,3 |
| 2002 | 28950     | 27,1 | 11227         | 10,5 | 15897     | 14,9 |
| 2003 | 38816     | 29,1 | 14064         | 10,5 | 19981     | 15,0 |
| 2004 | 55024     | 30,3 | 18998         | 10,5 | 20918     | 11,5 |
| 2005 | 79216,4   | 34,5 | 33650         | 13,6 | 30424,2   | 12,9 |

*Источник:* данные Росстата, ФТС.

Наблюдавшееся в течение 2005 г. реальное укрепление рубля оказывало отрицательное воздействие на эффективность экспортных операций, прежде всего для обрабатывающей промышленности. Доля машин и оборудования в экспорте России в страны дальнего зарубежья в 2005 г. составила 3,6%, что ниже уровня данного показателя 2004 г. на 1,9 процентных пункта.

Объем экспортных поставок машин и оборудования из РФ в 2005 г. составил 12,35 млрд долл., что всего на 0,7% больше, чем в 2004 г. В том числе экспорт в страны дальнего зарубежья был на уровне 7,6 млрд долл., в страны СНГ – 4,75 млрд долл.

Объем экспорта оружия России в 2005 г. составил 6,126 млрд долл., это рекорд последних лет. 85% экспорта вооружения приходится на Рособорон-экспорт, остальные 15% обеспечивают предприятия «Сухой», РСК «МиГ» и «Салют». Основной акцент в работе стал делаться на техническое обслуживание российской техники за рубежом, создание сервисных и технических центров, совместных предприятий, которые будут заниматься этой проблемой.

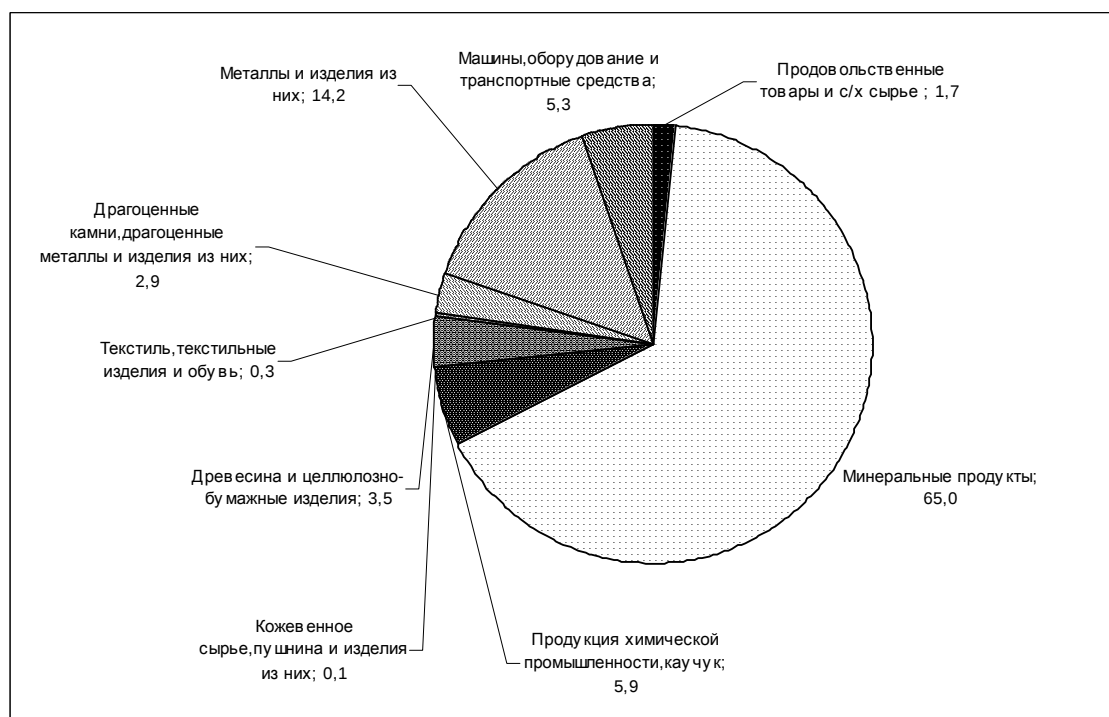
Рост экспорта российского оружия начался в 1998 г., и с тех пор объемы поставок увеличились более чем в 2 раза. Причем это происходило на фоне спада мирового рынка: по данным исследовательской службы конгресса США, общий объем заключенных контрактов в области торговли оружием упал с 42,1 млрд долл. в 2000 г. до 37 млрд долл. в 2004 г.

В товарной структуре экспорта в страны СНГ в 2005 г. доля продукции топливно-энергетического комплекса составила 40,5% от всего объема экс-

порта в эти страны (в 2004 г. – 45,1%), машин и оборудования – 21,1% (21,0%), металлов и изделий из них – 11,9% (9,8%).

По сравнению с 2004 г. стоимостной объем экспорта топливно-энергетических товаров вырос на 10,7%, машиностроительной продукции – на 23,9%, продукции химической промышленности – на 20,9%, металлов и изделий из них – на 49,8%.

Таким образом, в 2005 г. не удалось улучшить товарную структуру российского экспорта, изменить его сырьевую направленность.



Источник: ФТС РФ.

**Рис. 66.** Товарная структура российского экспорта (%)

Высокие цены мирового рынка способствовали дальнейшему росту контрактных цен практически на всю основную номенклатуру товаров российского экспорта. В течение года средневзвешенные контрактные цены на нефть повысились на 47,9% относительно 2004 г. При этом контрактная цена на нефть при экспорте в страны дальнего зарубежья возросла на 48,5% и составила 344,3 долл./т (47,3 долл./баррель). Самый высокий уровень контрактных цен на нефть в 2005 г. наблюдался в сентябре, самый низкий – в январе.

Повысились контрактные цены по основному ассортименту черных и цветных металлов. Экспортные цены на алюминий необработанный выросли в 2005 году по сравнению с 2004 г. на 12,5%, на медь – на 31%, на никель – на 11,8%, на алюминиевые изделия – на 15,2%, на медные изделия – на 78,5%.

*Таблица 59*

**Средние контрактные цены на основные российские экспортные  
товары (поставки в дальнее зарубежье, долл./т)**

|                             | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001   | 2002   | 2003   | 2004    | 2005    |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|---------|---------|
| Нефть сырая                 | 133,5 | 118,5 | 74,4  | 110,9 | 179,9 | 156,4  | 162,4  | 181,2  | 231,9   | 344,3   |
| Нефтепродукты               | 129,9 | 115,7 | 75,7  | 94,5  | 171,9 | 145,2  | 147,9  | 180,2  | 230,3   | 340,6   |
| Газ природный,<br>тыс.куб.м | 84,2  | 88,6  | 72,2  | 55,31 | 85,91 | 105,21 | 91,4   | 112,3  | 113,6   | 154,7   |
| Аммиак                      | 125,6 | 113,0 | 83,1  | 53,0  | 97,5  | 81,7   | 72,4   | 118,5  | 158,3   | 176,2   |
| Удобрения азотные           | 128,0 | 90,3  | 58,3  | 36,8  | 57,9  | 61,8   | 60,6   | 76,0   | 103,1   | 139,1   |
| Удобрения калийные          | 7,2   | 79,7  | 87,4  | 86,4  | 86,6  | 76,8   | 74,9   | 77,8   | 94,3    | 133,9   |
| Круглый лес, куб. м         | 59,4  | 57,5  | 46,9  | 43,5  | 43,4  | 45,6   | 44,8   | 47,8   | 56,2    | 59,6    |
| Целлюлоза                   | 407,3 | 373,5 | 342,9 | 274,0 | 352,2 | 293,4  | 300,0  | 321,7  | 371,9   | 386,1   |
| Бумага газетная             | 473,7 | 383,4 | 394,0 | 349,5 | 386,6 | 421,7  | 332,2  | 338,3  | 387,9   | 455,3   |
| Чугун                       | 136,8 | 124,2 | 104,3 | 66,8  | 80,7  | 86,2   | 91,1   | 126,8  | 242,7   | 274,4   |
| Ферросплавы                 | 1114  | 819,2 | 740,8 | 548,2 | 625,6 | 601,7  | 625,7  | 634,6  | 1097,8  | 1582,5  |
| Медь                        | 2143  | 2099  | 1655  | 1495  | 1675  | 1465,3 | 1371,4 | 1564,9 | 2587,6  | 3389,8  |
| Никель                      | 7272  | 6733  | 5140  | 5761  | 8629  | 5730,9 | 6143,9 | 8584,0 | 12660,0 | 14242,5 |
| Алюминий                    | 1500  | 1401  | 1352  | 1157  | 1296  | 1176,3 | 1036,9 | 1050,0 | 1162,1  | 1299,2  |

Источник: данные ФТС.

Экспортная квота (доля экспорта в производстве) в 2005 г. увеличилась по нефтепродуктам, природному газу, каменному углю, необработанным лесоматериалам, прокату плоскому, целлюлозе, легковым и грузовым автомобилям; снизилась по нефти, минеральным удобрениям, фанере, газетной бумаге.

*Таблица 60*

**Доля экспорта в производстве важнейших товаров (%)**

|                                        | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1                                      | 2    | 3    | 4    | 5    | 6    | 7    | 8    | 9    | 10   | 11   | 12   |
| Нефть сырая                            | 41,5 | 41,7 | 41,6 | 45,2 | 44,2 | 44,8 | 46,5 | 49,7 | 53,1 | 56,1 | 54,0 |
| Нефтепродукты                          | 25,8 | 32,4 | 34,7 | 32,9 | 33,6 | 36,3 | 35,5 | 40,8 | 40,9 | 42,1 | 46,7 |
| Газ природный                          | 32,2 | 33,1 | 35,2 | 34,5 | 34,6 | 33,2 | 31,2 | 31,2 | 32,7 | 33,9 | 34,2 |
| Уголь каменный                         | 17,1 | 15,8 | 14,5 | 15,7 | 16,7 | 25,7 | 22,2 | 23,8 | 29,3 | 35,1 | 35,3 |
| Минеральные<br>удобрения               | 83,9 | 85,9 | 80,6 | 86,5 | 83,2 | 82,9 | 81,8 | 78,1 | 76,1 | 78,5 | 74,5 |
| Лесоматериалы<br>необработанные        | 22,3 | 23,2 | 29,3 | 34,1 | 40,1 | 42,4 | 53,4 | 51,0 | 46,1 | 49,6 | 60,1 |
| Целлюлоза дре-<br>весная               | 74,8 | 85,7 | 82,8 | 77,6 | 79,1 | 82,4 | 83,7 | 85,1 | 82,9 | 77,5 | 79,7 |
| Бумага газетная                        | 71,1 | 72,2 | 70,1 | 74,6 | 70,6 | 69,0 | 67,4 | 68,6 | 66,0 | 65,6 | 61,2 |
| Прокат плоский<br>из железа<br>и стали | 53,1 | 59,7 | 58,6 | 63,5 | 60,6 | 55,3 | 43,0 | 50,5 | 47,1 | 46,1 | 48,4 |
| Автомобили лег-<br>ковые               | 16,7 | 10,4 | 4,9  | 8,3  | 7,3  | 12,2 | 10,1 | 12,3 | 11,7 | 11,8 | 12,5 |
| Автомобили гру-<br>зовые               | 25,4 | 17,4 | 10,7 | 9,6  | 8,3  | 7,0  | 12,3 | 20,8 | 19,3 | 23,0 | 22,8 |

Источник: Росстат, ФТС.

### 3.7.4. Импорт

Российский импорт в 2005 г. достиг максимального за последние 15 лет уровня, значительно превысив годовые показатели прежних лет. В 2005 г. было импортировано товаров на сумму 125,1 млрд долл., что превышает аналогичный показатель 2004 г. на 28,5%. В общем объеме импорта доля стран, не входящих в СНГ, составила в 2005 г. 82,6% (в 2004 г. – 79,6%).

Таблица 61

#### Импорт России (млрд долл.)

|                                   | 1996  | 1997  | 1998 | 1999 | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
|-----------------------------------|-------|-------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Импорт, всего                     | 68,1  | 72,0  | 58,0 | 39,5 | 44,9  | 53,8  | 60,5  | 76,1  | 97,4  | 125,1 |
| В том числе:                      |       |       |      |      |       |       |       |       |       |       |
| дальнее зарубежье                 | 47,3  | 53,4  | 43,7 | 29,2 | 31,4  | 40,3  | 48,2  | 60,1  | 76,4  | 103,3 |
| Темпы роста, % к предыдущему году |       |       |      |      |       |       |       |       |       |       |
| Индекс физического объема         |       |       |      |      |       |       |       |       |       |       |
| объема                            | 98,1  | 121,1 | 89,0 | 84,4 | 129,2 | 129,1 | 117,6 | 119,2 | 124,2 | 122,4 |
| Индекс цен                        | 100,2 | 94,8  | 92,3 | 82,1 | 86,7  | 94,3  | 93,4  | 98,7  | 106,1 | 106,5 |

Источник: Банк РФ, МЭРТ.

Высокие темпы роста российского импорта поддерживаются дальнейшим расширением внутреннего спроса при реальном эффективном укреплении рубля. По расчетам Минэкономразвития, укрепление курса рубля к доллару за 2005 г. в реальном выражении составило 3,9%, к евро – 18,7%, реального эффективного курса – 10,6%. При этом реальный эффективный курс рубля повысился во 2-м полугодии лишь на 1,75%. Его основное укрепление пришлось на 1-е полугодие (8,7%). По состоянию на конец 2005 г. курс доллара в реальном выражении составил 97,9% от предкризисного уровня (июля 1998 г.), реального эффективного курса – 93,1%.

Расширению внутреннего спроса способствуют динамично растущие реальные располагаемые денежные доходы населения. Начиная с сентября 2005 г., темпы роста реальных располагаемых денежных доходов населения опережают показатели 2004 г. В целом за 2005 г. их рост составил 108,8%, а за 2004 г. – 109,9%.

Наращивание физических объемов импорта товаров происходило за счет роста поставок из стран дальнего зарубежья при снижении физических объемов импорта из стран СНГ. Так, индекс физического объема импортных поставок из стран дальнего зарубежья в 2005 году составил 131,2%, а из стран СНГ – 93,8%. В то же время ценовая составляющая определяла рост импорта из стран СНГ. Индекс цен на продукцию, ввозимую из стран СНГ, составил 113,9%, в то время как на продукцию, ввозимую из стран дальнего зарубежья – всего 104,8%.

Расширение импорта отмечалось по большинству позиций товарной номенклатуры. Наиболее динамично развивался импорт продукции машиностроения. Удельный вес этой продукции в структуре российского импорта в 2005 г. достиг 44,4%, что превысило уровень 2004 г. на 2,8 процентных пункта. Увеличению общих объемов импорта машин и оборудования способство-

вала сохраняющаяся тенденция роста зарегистрированного импорта электробытовой техники и бытовой радиоэлектроники, которая в наибольшей степени усилилась с сентября 2005 г. Если в январе–августе 2005 г. по сравнению с аналогичным периодом 2004 г. импорт электробытовой техники и бытовой радиоэлектроники в стоимостном выражении вырос на 25,3%, то в сентябре–декабре 2005 г. – в 3,2 раза. В итоге в целом в 2005 г. в Россию было импортировано электробытовой техники и бытовой радиоэлектроники на 4,2 млрд долл. Это в 1,2 раза превышает объем импорта по этим товарным группам за 2004 г.

*Таблица 62*

**Темпы прироста средневзвешенных контрактных импортных цен**

| <b>Наименование товара</b>         | <b>Темп прироста (%)</b> |
|------------------------------------|--------------------------|
| Свежее и мороженое мясо            | 4,9                      |
| Мясо птицы                         | 6,7                      |
| Свежая и мороженая рыба            | 24,8                     |
| Сливочное масло                    | 12,0                     |
| Подсолнечное масло                 | 11,0                     |
| Сахар-сырец                        | 23,0                     |
| Сахар белый                        | 12,5                     |
| Трубы                              | 34,7                     |
| Грузовые автомобили                | 15,5                     |
| Каменный уголь                     | 30,8                     |
| Нефтепродукты                      | 11,7                     |
| Синтетический и натуральный каучук | 18,5                     |

*Источник:* данные ФТС.

При этом официально зарегистрированный ввоз мобильных телефонов, по данным таможенной статистики, по стоимости вырос в 20 раз. Удельный вес мобильных телефонов в общем стоимостном объеме ввоза электробытовой техники и бытовой радиоэлектроники составил 36,4%, тогда как в 2004 г. этот показатель был равен всего лишь 3,9%. В 2005 г. в Россию было официально завезено 15,5 млн штук мобильных телефонов. Это в 6 раз больше, чем в 2004 г. Импорт цветных телевизоров в стоимостном выражении вырос в 2,1 раза (с жидкокристаллическим и плазменным экраном – в 2,6 раза), видеозаписывающей аппаратуры, бытовых холодильников, морозильников – в 1,7 раза.

В течение 2005 г. наблюдался рост контрактных цен на многие импортные товары.

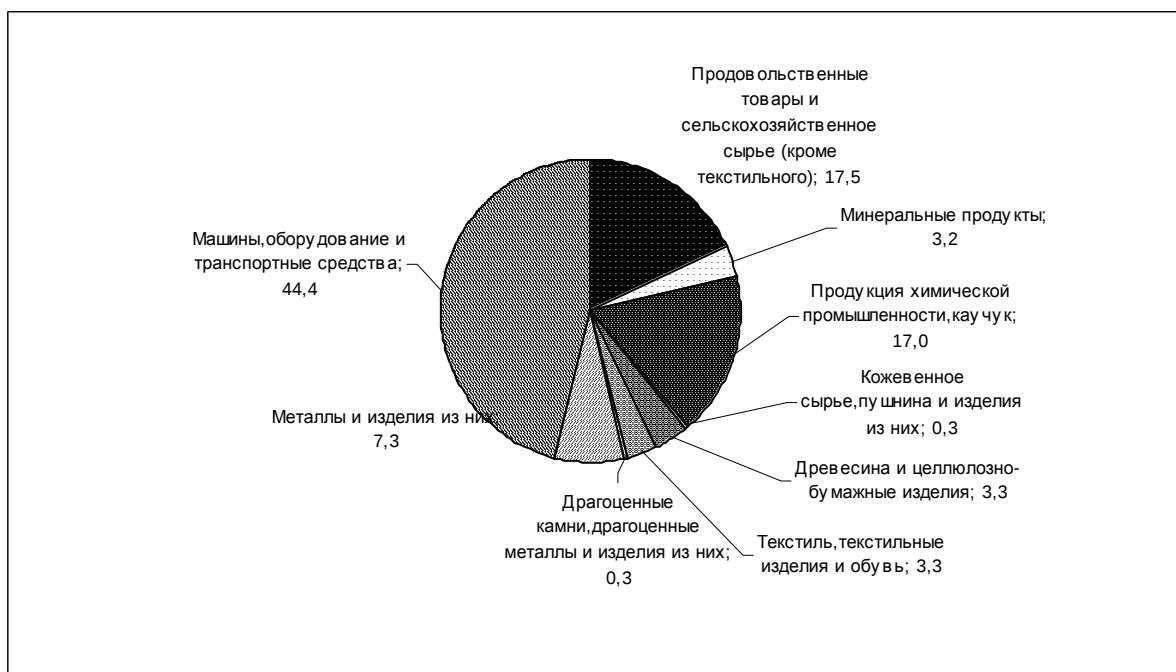
В целом в товарной структуре импорта из стран дальнего зарубежья доля машин и оборудования составила 48,2% (в 2004 г. – 45,6%), продукции химической промышленности – 17,9% (17,7%), продовольственных товаров и сырья для их производства – 17,0% (17,9%).

В 2005 г. по сравнению с 2004 г. увеличились закупки в странах дальнего зарубежья (физические объемы) мяса свежего и мороженого на 36,9%, мяса птицы – на 19,7%, свежемороженой рыбы – на 16,3%, цитрусовых – на 6,8%, кофе – на 35,4%, сахара-сырца – на 12,1%, медикаментов – на 17,7%, инсек-

тицидов и гербицидов – на 14,5%, каучука натурального и синтетического – на 17,0%, автомобилей легковых – на 46,9%.

В 2005 г. в Россию было ввезено алкогольных и безалкогольных напитков на 1,507 млрд долл., что на 33% больше, чем годом ранее. Рост импорта алкогольной продукции произошел благодаря увеличению поставок украинской водки, которые за год увеличились в 2 раза. Однако в этом году ситуация на рынке алкогольной продукции должна измениться. В 2006 г. был отменен режим региональных акцизных складов, поэтому у украинских производителей больше не будет преимуществ перед российскими и доля импорта крепких спиртных напитков будет сокращаться.

В импорте из стран СНГ выросли закупки (физические объемы) чая – на 35,7%, цитрусовых – в 3,0 раза, труб – на 7,3%, автомобилей легковых – на 53,4%. Импорт черных металлов увеличился на 27,7% (по стоимости).



Источник: ФТС РФ.

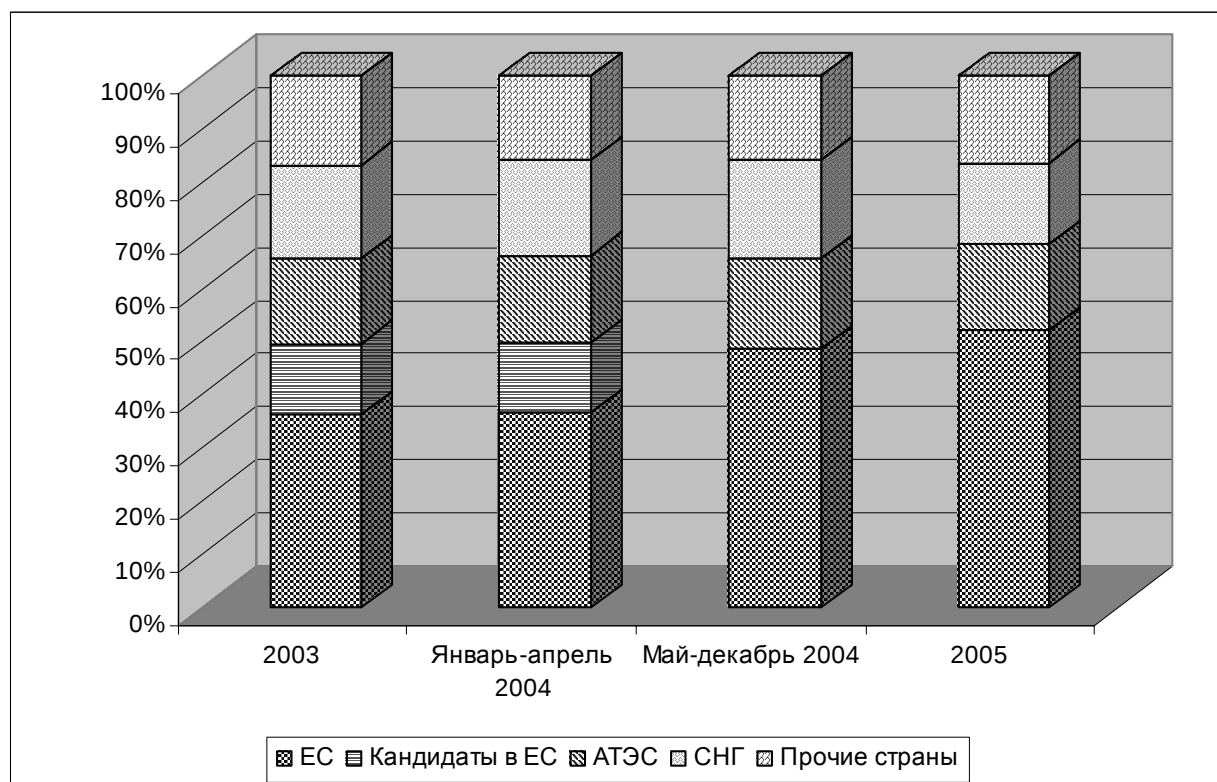
Рис. 67. Товарная структура российского импорта (%)

### 3.7.5. Географическая структура внешней торговли

В географической структуре внешней торговли России крупнейшим экономическим партнером остается Европейский Союз. На его долю в 2005 г. приходилось 52,1% российского товарооборота. На страны СНГ в 2005 г. приходилось 15,2% российского товарооборота (в 2004 г. – 18,3%), на страны ЕвразЭС – 7,8% (10,3%), на страны АТЭС – 16,2% (16,8%).

Основными торговыми партнерами России в 2005 г. среди стран дальнего зарубежья были Германия, товарооборот с которой составил 33,0 млрд долл. (138,2% к 2004 г.), Нидерланды – 26,5 млрд долл. (159,4%), Италия –

23,5 млрд долл. (153,5%), Китай – 20,3 млрд долл. (136,7%), Турция – 12,6 млрд долл. (145,2%), Польша – 11,4 млрд долл. (141,9%), Швейцария – 11,3 млрд долл. (135,9%), Соединенное Королевство – 11,0 млрд долл. (143,3%), США – 10,9 млрд долл. (110,8%), Финляндия – 10,7 млрд долл. (131,4%).



Источник: ФТС РФ.

Рис. 68. Географическая структура российской внешней торговли

Снижение доли взаимной торговли России со странами СНГ, в т.ч. с государствами – участниками ЕврАзЭС, продолжалось за счет временного падения объемов взаимной торговли России и Белоруссии, в основе которого лежит переход с 1 января 2005 г. на взимание НДС по принципу «страны назначения». Так, по сравнению с 2004 г., в 2005 г. товарооборот России с Белоруссией снизился на 10,7%. При этом более существенное снижение произошло в импорте России из Белоруссии (11,9%), экспорт России в Белоруссию снизился на 10%.

Кроме того, на 6,4% снизились объемы российского импорта из Казахстана, что стало результатом падения физических объемов ввоза нефти под воздействием технических сложностей перехода на принцип «страны назначения». Также наблюдалось снижение импорта из Киргизии на 3%, обусловленное как политическими событиями в этой стране в 2005 г., так и задерж-

кой начала поставок в Россию киргизской электроэнергии на 2 месяца по сравнению с прошлым годом.

### 3.7.6. Регулирование внешней торговли

В области тарифного регулирования в течение 2005 г. рассматривались вопросы корректировки вывозных и ввозных таможенных пошлин на ряд товаров.

В связи с изменением мировых цен на нефть неоднократно пересматривались ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты.

Таблица 63

#### **Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2004–2005 гг. (долл./т)**

|              | Нефть | Нефтепродукты |        |
|--------------|-------|---------------|--------|
| 2004 г.      |       |               |        |
| Январь       | 31,2  |               | 28,1   |
| С 1 февраля  | 33,9  |               | 30,5   |
| С 1 апреля   | 35,2  |               | 31,7   |
| С 1 июня     | 41,6  |               | 37,5   |
| С 1 августа  | 69,9  |               | 45,4   |
| С 1 октября  | 87,9  |               |        |
| С 20 ноября  |       |               | 57,0   |
| С 1 декабря  | 101,0 |               |        |
| 2005 г.      |       | светлые       | темные |
| С 1 февраля  | 83,0  |               |        |
| С 16 марта   |       | 68,2          | 36,7   |
| С 1 апреля   | 102,6 |               |        |
| С 24 апреля  |       | 81,4          | 43,8   |
| С 1 июня     | 136,2 |               |        |
| С 27 июня    |       | 104,1         | 56,0   |
| С 1 августа  | 140   |               |        |
| С 23 августа |       | 106,6         | 57,4   |
| С 1 октября  | 179,9 |               |        |
| С 29 октября |       | 133,5         | 71,9   |
| С 1 декабря  | 179,6 |               |        |

Источник: постановления Правительства РФ.

Было принято около 40 постановлений правительства о корректировке ставок ввозных таможенных пошлин, в основном в сторону сокращения.

Несмотря на значительный рост ввоза в Россию машин и оборудования, правительство и в дальнейшем намерено стимулировать расширение импортных поставок этой группы товаров: в ближайшее время предполагается отменить все ввозные пошлины на промышленное оборудование, которое не производится в России. Это позволит провести технологическое перевооружение отечественных предприятий, главной проблемой которых является значительный износ основных фондов и недостаточная эффективность производственных мощностей. На сегодняшний день российское машинострое-

ние не в состоянии обеспечить все требования, предъявляемые к оборудованию современным промышленным развитием.

Первоначально насчитывалось 1200 видов оборудования, ввозные пошлины по которым составляли от 5 до 15%. В течение последних двух лет российское правительство постепенно снижало пошлины. В 2004 г. были отменены пошлины по 200 позициям товарной номенклатуры, в 2005 г. этот процесс проходил более интенсивно.

С 12 мая 2005 г. ставки ввозных таможенных пошлин не применяются в отношении отдельных видов технологического оборудования, в том числе на роликовые конвейеры, промышленные роботы, отдельные виды подъемного оборудования. Ранее на указанные товары действовала ставка пошлины, равная 5% таможенной стоимости (Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2005 г. № 196).

Также с 12 мая 2005 г. установлен беспошлинный режим ввоза отдельных видов упаковочного оборудования, по которым ставка пошлины ранее составляла 10%, и оборудования для производства целлюлозно-бумажной продукции, по которым ставка пошлины ранее составляла 5% (Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2005 г. № 202).

С 14 мая 2005 г. сроком на 9 месяцев снижены ставки ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов оборудования: с 15 до 5% – на конвертеры; с 10 до 5% – на мостовые краны на неподвижных опорах, отдельные виды токарных и шлифовальных станков, отрезные станки, гидравлические прессы, трансформаторы мощностью более 10000 кВА; с 5 до 2,5% – на вентиляторы центробежные, компрессоры одновальные, оборудование для очистки воздуха, оборудование прокатных станов, машины для сортировки или сепарации, отдельные виды топочных горелок, промышленных печей, измерительных приборов (Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 203).

С 14 мая 2005 г. сроком на 9 месяцев установлен беспошлинный режим ввоза машин для офсетной печати. Ранее на эти товары действовала ставка пошлины, равная 5% таможенной стоимости (Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 208).

С 1 июля 2005 г. снижены с 10 до 5% таможенной стоимости ставки ввозных таможенных пошлин на некоторые виды оборудования для заполнения и закупорки бутылок, банок, других емкостей, упаковочного оборудования, самоходных подъемных машин на колесном ходу, станков с числовым программным управлением (Постановление Правительства РФ от 26 мая 2005 г. № 330).

С 21 августа 2005 г. сроком на 9 месяцев вводится беспошлинный режим ввоза некоторых видов технологического оборудования для легкой и текстильной промышленности. В перечень включены следующие позиции: роли-

ковые машины, используемые в текстильной промышленности, машины печатные краскоструйные, оборудование для изготовления пряжи, оборудование для обработки пряжи, оборудование для обработки шкур или кож, оборудование для изготовления или ремонта обуви, экструдеры, электронные машины и приборы для испытания текстильных материалов. Ранее на данные товары действовала ставка пошлины в размере 5% таможенной стоимости. Беспшлинный режим ввоза введен также на отдельные виды оборудования, по которым ставка пошлины ранее составляла 10%: машины основовязальные и автоматические швейные машины промышленного назначения (Постановление Правительства РФ от 16 июня 2005 г. № 380).

С 24 сентября 2005 г. сроком на 9 месяцев установлен беспшлинный режим ввоза отдельных видов технологического оборудования для мебельной и деревообрабатывающей промышленности, включая станки для обработки древесины, дисковые пилы, сверлильные станки. Ранее ставка ввозной пошлины по указанным товарам составляла 5% от таможенной стоимости (Постановление Правительства РФ от 19 августа 2005 г. № 527).

В ноябре 2005 г. Межведомственная комиссия по защитным мерам во внешней торговле рекомендовала правительству отменить импортные пошлины по 630 позициям технологического оборудования, аналоги которого не производятся в России. В список попало оборудование для нефтепереработки и сельского хозяйства, а также для машиностроения, автомобильной и легкой промышленности. Эта мера будет действовать 9 месяцев, в течение которых российским компаниям предложено технически перевооружиться. Выпадающие при этом доходы бюджета предполагается восполнить за счет улучшения таможенного администрирования. Соответствующее постановление правительства вступит в силу с 1 февраля 2006 г.

В декабре 2005 г. на заседании Межведомственной комиссии по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике было принято решение отменить импортные пошлины еще на 175 наименований технологического оборудования, аналоги которого не производятся в России. До 1 марта 2006 г. Министерство экономического развития намерено внести в правительство проект постановления об отмене импортных пошлин еще на 700 позиций технологического оборудования.

Средствами таможенно-тарифного регулирования во многом удалось повысить степень тарифной защиты ряда важнейших подотраслей сельского хозяйства и пищевой промышленности.

С 10 апреля 2005 г. сроком на 9 месяцев введена ставка ввозной таможенной пошлины на рис и мукомольно-крупяную продукцию из него в размере 0,07 евро за 1 кг. Ранее пошлина составляла 10% таможенной стоимости, но не менее 0,03 евро за 1 кг (Постановление Правительства РФ от 3 марта 2005 г. № 115).

С 15 июля 2005 г. повышены с 5 до 10% ставки ввозных таможенных пошлин на сушеные финики, ананасы и манго. На жиры и масла животные, а также на жиры и масла растительные в первичных упаковках нетто-массой не более 1 кг адвалорные ставки пошлины в размере 15% преобразованы в комбинированные ставки на уровне 15%, но не менее 0,12 евро за 1 кг. Одновременно с 15 до 10% снижены ставки пошлин на консервированные (с добавлением сахара) ананасы, тропические плоды и их смеси (Постановление Правительства РФ от 29 июня 2005 г. № 403).

С 3 июля 2005 г. сроком на 9 месяцев повышены ставки ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов нативных и модифицированных крахмалов до уровня 20%, но не менее 0,06 евро за 1 кг. Ранее на данные товары ставки пошлины составляли 10% (для позиций группы 1108 ТН ВЭД) или 5% (для позиций группы 3505 ТН ВЭД) (Постановление Правительства РФ от 31 мая 2005 г. № 344).

В 2005 г. были осуществлены важные шаги по повышению инвестиционной привлекательности российского автомобилестроения.

С 15 апреля 2005 г. на большинство видов автомобильных компонентов (шасси, части кузова, двигатели, амортизаторы, глушители), ввозимых для промышленной сборки моторных транспортных средств товарных позиций 8701–8705 ТН ВЭД, ставки пошлин сроком на 9 месяцев снижаются с уровня 5–20% до 0–5%. Ставка пошлины в размере 5% предусмотрена для двух позиций – электрические аккумуляторы и автомобильные сиденья, в размере 3% – для автомобильных стекол и зеркал, замков, крепежной арматуры и фурнитуры, стартеров и стартер-генераторов, комплектов проводов для свечей зажигания, автомобильных спидометров. Другие автомобильные компоненты должны ввозиться беспошлинно (Постановление Правительства РФ от 29 марта 2005 г. № 166).

В соответствии с поручением Правительства РФ Минэкономразвития, Минпромэнерго и Минфин разработали документ, определяющий понятие «промышленная сборка» и порядок его применения при ввозе автомобильных компонентов. Под промышленной сборкой моторных транспортных средств понимается система серийного производства на основе технологических процессов, обеспечивающая проектные производственные мощности предприятия не менее 25 тыс. ед. в год при двухсменном режиме работы, включая сварку, окраску и сборку кузова, монтаж оборудования салона, монтаж силового агрегата, рулевого механизма, передней и задней подвески, монтаж электрооборудования, элементов подвески, обязательное проведение контрольных испытаний готовых моторных транспортных средств. Ввоз на территорию РФ автокомпонентов, классифицируемых кодами ТН ВЭД России «для промышленной сборки» моторных транспортных средств, осуществляется на основе соглашения, заключаемого между Министерством экономи-

ческого развития и торговли РФ и российским юридическим лицом, в котором указываются перечень, количество и стоимость автокомпонентов на условиях «склад продавца», а также план-график выхода на проектную мощность (приказ Минэкономразвития РФ № 73, Минпромэнерго РФ № 81, Минфина РФ № 58н от 15 апреля 2005 г.).

Ставки таможенных пошлин в отношении автокомпонентов, ввозимых для промышленной сборки, утвержденные Постановлением Правительства РФ №166 сроком на 9 месяцев, с 15 января 2006 г. действуют на постоянной основе (Постановление Правительства РФ от 13 декабря 2005 г. № 757).

В целях защиты российских товаропроизводителей проводились расследования, по результатам которых были применены специальные защитные меры.

С 7 июля 2005 г. по 6 июля 2008 г. включительно на швеллеры, страной происхождения которых является Украина, ввозимые на таможенную территорию РФ, применяется антидемпинговая пошлина в следующих размерах: 12,3% таможенной стоимости на указанные товары, производимые ОАО «Металлургический комбинат «Азовсталь»», и 17,4% – на товары, производимые другими предприятиями Украины. Взимание антидемпинговой пошлины осуществляется сверх суммы ввозной таможенной пошлины, установленной таможенным тарифом РФ в отношении данного товара (Постановление Правительства РФ от 24 мая 2005 г. № 324, письмо ФТС РФ от 29 июля 2005 г. № 06-48/26013).

С 14 августа 2005 г. Правительство РФ установило сроком на 4 месяца предварительную компенсационную пошлину на прутки для армирования железобетонных конструкций, страной происхождения которых является Украина, в размере 21% таможенной стоимости (Постановление Правительства РФ от 11 августа 2005 г. № 504).

С 16 октября сроком на 3 года вводится антидемпинговая пошлина на трехфазные асинхронные электродвигатели переменного тока мощностью не менее 0,37 кВт и не более 7,5 кВт с высотой оси вращения 80, 100 и 112 мм, происходящие из Украины, в следующих размерах: 13,8% – на товары, производимые Харьковским электротехническим заводом «Укрэлектромаш», и 59,3% – на товары, производимые другими предприятиями Украины (Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2005 г. № 558).

С 19 ноября 2005 г. введены специальные пошлины на ряд кондитерских изделий, ввозимых в Россию из Украины. В частности, на патоку крахмальную ставка установлена в размере 6,0 евро за 1 кг. На вареные конфеты с начинкой или без начинки, карамели и аналогичные сладости размер ставки колеблется от 20% таможенной пошлины (но не менее 0,25 евро за 1 кг) до 6,0 евро за 1 кг.

«Кондитерская война» России с Украиной началась еще в 2000 г. Тогда Министерство экономического развития и торговли по требованию кондитеров провело антидемпинговое расследование, которое завершилось введением в начале 2002 г. специальной таможенной пошлины в размере 21%. Ввоз украинских конфет сразу сократился почти в 5 раз, упав с 72 тыс. т в 2001 г. до 15,6 тыс. т в 2003 г.

В борьбе за российский рынок украинские кондитеры изобрели способы обходить таможенные преграды. Воспользовавшись тем, что под пошлины подпадает только сахаристая продукция, не содержащая какао, начали добавлять в карамель полпроцента какао-порошка. Это позволило экспортировать карамель как шоколадную продукцию, на которую действие пошлин не распространялось. В итоге экспорт украинской карамели начал быстро расти. В 2004 г., когда действие таможенных пошлин закончилось, украинцы заняли четверть всего российского кондитерского рынка.

В 2004 г. ассоциация кондитеров обратилась в правительственную комиссию по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике с просьбой снова установить пошлины на импортную карамель, в том числе и содержащую какао. В результате расследования вновь установлены специальные пошлины.

В отношении российских товаров по состоянию на 1 октября 2005 г. действует 105 запретительных мер (на 1 января 2005 г. – 128 мер), в том числе 49 антидемпинговых пошлин, 4 защитные пошлины, 11 квотных ограничений, 4 ограничения по ценам, 10 мер административного характера, 1 ограничение по номенклатуре, 1 запрет на импорт, 1 дополнительный налог, 2 тарифные квоты, 9 технических барьеров, 1 фитосанитарная мера, 1 акциз, а также 10 мер, нарушающих нормальные условия конкуренции, и 1 налоговое регулирование внешней торговли. Также проводится 7 антидемпинговых и 5 специальных защитных расследований.

По состоянию на 1 октября 2005 г. 20 стран, а также ЕС применяют защитные меры в отношении российских товаров, оценочный ущерб от которых составляет порядка 2 млрд долл. (в 2004 г. эта цифра составляла около 2,5 млрд долл.).

### *3.7.7. Переговоры по присоединению России к ВТО*

С 13 по 18 декабря 2005 г. в Гонконге проходила Шестая министерская конференция ВТО, на которой обсуждались меры по дальнейшей либерализации мировой торговли в рамках так называемого Дохийского раунда, начатого в Катаре в 2001 г.

Первоначально планировалось, что Дохийский раунд будет в целом завершен именно в Гонконге, но в середине этого года стало понятно, что позиции развитых и развивающихся стран слишком расходятся для того, чтобы

прийти к общему мнению к концу года. Главным камнем преткновения стал вопрос субсидий, которые развитые страны выделяют своим сельхозпроизводителям. По мнению представителей многих развивающихся стран, это делает их сельскохозяйственную продукцию неконкурентоспособной на мировых и местных рынках.

Результатом Шестой министерской конференции стала декларация, предусматривающая отмену сельскохозяйственных субсидий к концу 2013 г. Выбор 2013 г. в качестве даты отмены сельскохозяйственных субсидий свидетельствует о победе делегации Европейского Союза, которая смогла отстоять свою позицию. Представители ЕС неоднократно заявляли, что не готовы к радикальным реформам своего сельского хозяйства до 2013 г. Большинство других стран настаивало на отмене практики сельскохозяйственных субсидий в ЕС к 2010 г.

Среди других важных положений итоговой декларации отмена всех экспортных субсидий производителям хлопка в 2006 г. и обеспечение беспрепятственного ввоза для 97% товаров из наименее развитых стран.

В то же время декларация не предлагает никаких конкретных способов решения двух других ключевых вопросов повестки Дохийского раунда: снижения тарифов на промышленную продукцию и либерализации сферы услуг. Согласно тексту итоговой декларации, странам ВТО необходимо успеть согласовать оставшиеся вопросы до 30 апреля 2006 г.

До начала Шестой министерской конференции Россия завершила переговоры о присоединении к ВТО с 51 из 58 стран – членов этой организации. На конференции были подписаны протоколы о завершении переговоров с Филиппинами, Никарагуа и Парагваем, а также предварительный протокол с Канадой, которая была очень сложным партнером по переговорам.

На проходившем в январе 2006 г. Всемирном экономическом форуме в швейцарском Давосе Россия подписала соглашение о присоединении к ВТО с Бразилией и Швейцарией.

Таким образом, для окончательного решения вопроса о присоединении России к ВТО, по заявлению Правительства РФ, осталось договориться с 3 странами: США, Колумбией и Австралией. Причем с Австралией соглашения должны быть подписаны в ближайшее время, поскольку осталось согласовать только технические вопросы.

Главной нерешенной проблемой на переговорах с Колумбией остается вопрос о размере пошлин на сахар. Российская сторона направила Колумбии пакет предложений по решению этого вопроса. В течение двух-трех недель соглашение должно быть достигнуто.

Однако переговоры с самым сложным партнером России – США – пока не принесли успеха. Остались 4 основные нерешенные проблемы: вопросы охраны интеллектуальной собственности, уровень пошлин на самолеты, ве-

теринарные и фитосанитарные нормы и – самый болезненный вопрос – доступ на рынок финансовых услуг.

Защита интеллектуальной собственности является одним из наиболее чувствительных моментов в переговорах с США. Американские производители аудио- и видеопродукции заявляют, что несут миллиардные убытки из-за засилья на российском рынке пиратских дисков и кассет. В прошлом году они даже добивались исключения РФ из Генеральной системы преференций, в рамках которой российская продукция беспошлинно ввозится в США. Между тем за последние полтора года в России произошли качественные сдвиги в этой сфере. Правоохранительные органы активизировали мероприятия по установлению и закрытию предприятий, производящих пиратскую аудио- и видеопродукцию на оптических дисках. Только за 10 месяцев 2005 г. органами внутренних дел возбуждено 3860 уголовных дел, в том числе по ст. 146 УК РФ (нарушение авторских и смежных прав) 2227 дел, из них 2122 дела – в крупном и особо крупном размере. В то же время американская сторона настаивает на изменении судебной практики в отношении нарушителей авторских прав. Им не нравится то, что большинству осужденных выносится условное, а не реальное наказание.

Очевидно, что решение проблемы охраны прав интеллектуальной собственности отвечает прежде всего национальным интересам России, поскольку наносит ущерб как экономическому потенциалу, так и репутации нашей страны на международной арене. Поэтому вне зависимости от присоединения к ВТО будет продолжено совершенствование законодательной базы, укрепление взаимодействия министерств и ведомств с обществами правообладателей и международными организациями, а также формирование через средства массовой информации общественного мнения в отношении контрафактной продукции.

Другим спорным вопросом, который осложняет двухсторонние переговоры России и США, является настойчивость американской стороны в вопросе об отмене импортных пошлин на авиатехнику из США. В настоящее время 60% закупок российских авиаперевозчиков составляют иностранные самолеты, в первую очередь компании «Боинг». При этом уплачивается пошлина в размере 20% от их таможенной стоимости, что не является барьером для доступа на наш рынок импортной авиатехники. Между тем Россия допускает возможность снижения пошлин на ввозимые самолеты после переходного периода при присоединении к ВТО, но не полный отказ от них. К тому же это требование относится к так называемой категории «ВТО-плюс», то есть к дополнительным требованиям, ужесточающим стандартные условия присоединения. Российская сторона неоднократно заявляла, что не намерена при присоединении к торговой организации брать на себя дополнительные обязательства, выходящие за рамки стандартных условий.

Сложно решить вопрос и об открытии в РФ филиалов иностранных банков и страховых компаний. В настоящий момент Россия ограничивает долю иностранцев в капитале банков, при продаже крупных пакетов необходимо получить одобрение ЦБ РФ. Кроме того, по законодательству иностранные кредитные организации не могут открывать на территории РФ филиалы, а обязаны создавать дочерние банки, которые полностью подчиняются российским законам.

После завершения двусторонних встреч России придется провести еще ряд многосторонних переговоров о присоединении к ВТО.

Обязательства, принимаемые российской стороной при подписании указанных протоколов, сформированы на базе утвержденных Правительством директив в отношении проведения переговоров по доступу иностранных товаров на российский рынок, предусматривающих сохранение уровня тарифной защиты российского рынка на момент присоединения к ВТО на уровне действующего. Для ряда товаров, относящихся к разряду «чувствительных к импорту» (сельхозпродукция, автомобильная и авиационная техника), предусмотрены возможность повышенного уровня защиты по сравнению с действующим, а также использование механизма тарифного квотирования. Сохранена также возможность использования комбинированных ставок таможенных пошлин, противодействующих занижению таможенной стоимости при таможенном оформлении внешнеторговых поставок.

В целях адаптации отечественных производителей к расширенному доступу иностранных товаров на российский рынок предусмотрен переходный период, варьирующийся в зависимости от степени чувствительности данного сектора производства к импорту.

В 2005 г. были подготовлены и проведены 4 заседания Рабочей группы по присоединению России к ВТО, на которых продолжалась работа над третьей редакцией итогового доклада Рабочей группы по присоединению России к ВТО. Практически завершена работа по адаптации нормативной правовой базы России к требованиям ВТО, продолжается экспертиза ведомственных актов и регионального законодательства на предмет их соответствия требованиям ВТО.